



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**O DIREITO À EDUCAÇÃO:
A ATUAÇÃO DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA E DE DEFESA DA
EDUCAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E
TERRITÓRIOS, ENTRE 2001 E 2007**

Brasília

2008



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**O DIREITO À EDUCAÇÃO:
A ATUAÇÃO DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA E DE DEFESA DA
EDUCAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E
TERRITÓRIOS, ENTRE 2001 E 2007**

Brasília

2008

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO NA ÁREA DE CONCENTRAÇÃO,
“POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO”, APRESENTADA À
BANCA EXAMINADORA DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, SOB ORIENTAÇÃO DO PROFESSOR
DR. ERASTO FORTES DE MENDONÇA, DA UNIVERSIDADE DE
BRASÍLIA.

DENISE GISELE DE BRITTO DAMASCO

**O DIREITO À EDUCAÇÃO:
A ATUAÇÃO DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA E DE DEFESA DA
EDUCAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E
TERRITÓRIOS, ENTRE 2001 E 2007**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Erasto Fortes de Mendonça

Brasília

2008

..... Damasco, Denise Gisele de Britto.
O direito à educação: atuação das Promotorias de Justiça e de Defesa
do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, entre 2001 e 2007.

Orientador: Dr. Erasto Fortes de Mendonça.
Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília.
Brasília, 2008. 199 p.

1.Educação. 2. Direito à educação. 3. Políticas Públicas. 4. Ministério
Público. I. Damasco, Denise Gisele de Britto. II. Mendonça, Erasto Fortes
de. II. Universidade de Brasília.

CDU

DENISE GISELE DE BRITTO DAMASCO

**O DIREITO À EDUCAÇÃO:
A ATUAÇÃO DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA E DE DEFESA DA
EDUCAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E
TERRITÓRIOS, ENTRE 2001 E 2007**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação, em Educação, da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Erasto Fortes de Mendonça
Faculdade de Educação da Universidade de Brasília

Prof^ª. Dr^ª. Regina Vinhaes Gracindo
Faculdade de Educação da Universidade de Brasília

Prof. Dr. Alexandre Bernardino Costa
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

Prof^ª. Dr^ª. Maria Abádia da Silva
Faculdade de Educação da Universidade de Brasília

Brasília, 30 de maio de 2008

À Neyde, minha mãe
que me ensinou o valor de nossa escola pública.
E ao Carlos, meu pai,
que partiu alguns meses antes do término desse trabalho.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Erasto Fortes de Mendonça, meu respeito e admiração pela lucidez e competência com que me orientou, contribuindo para o meu crescimento acadêmico.

À Professora Maria Abádia da Silva pelo valioso apoio e sugestões em todos os momentos dessa pesquisa, despertando em mim o interesse pela pesquisa em educação.

À Professora Regina Vinhais Gracindo pelas relevantes contribuições feitas durante o Exame de Qualificação. E aos Professores da Faculdade de Educação da UnB pelas discussões e seminários que muito contribuíram para minha formação.

Às Professoras Denise Bomtempo, Ivanete Boschetti e aos colegas do programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB do Departamento de Serviço Social que me acolheram e compartilharam comigo suas pesquisas, sobretudo no que se refere ao tema relacionado às políticas públicas.

Aos Professores Alexandre Bernardino Costa e Menelick de Carvalho Neto que possibilitaram minha integração aos grupos de estudos da Pós-Graduação em Direito da UnB. Principalmente porque me fizeram descobrir a obra de Roberto Lyra Filho e juntamente com os colegas da Pós dessa Faculdade compreender o Direito Achado na Rua.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação com quem tive a oportunidade de conviver e debater. Agradeço à Jacqueline pela generosa leitura da versão final trabalho e a Leila, Claudia Denis, Angélica, Daniel pelos encontros semanais. Sentirei saudades!

Aos Promotores de justiça e demais membros do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios pela atenção com que me receberam, disponibilizando seu tempo e dados para essa pesquisa.

À Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, pelo afastamento remunerado de atividades de gestão e docência, durante um ano e quatro meses. Agradeço à Zezé e aos professores e alunos do CIL de Brasília sem os quais esse tema de pesquisa não teria sentido.

Aos amigos Helô e Dianese, Ana Lu, Circe e Gícia que me apoiaram na etapa de preparação ao exame de seleção do mestrado. À Ana Beatriz e Luisa que me aproximaram das Proeduc. A Maria Helena pelo incentivo semanal. E aos amigos da Aliança Francesa que me apoiaram na fase final desse trabalho.

Aos meus familiares, irmãos, primas, bem como aos meus filhos Daniel, Gustavo e Mariana pela paciência e compreensão nos momentos de ausência. E ao meu esposo Ronan pelo amor incondicional em todos os momentos.

DAMASCO, Denise Gisele de Britto. **Direito à educação:** a atuação das Promotorias de Justiça e de Defesa da Educação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, entre 2001 e 2006. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília.

RESUMO

O presente estudo verifica e analisa a atuação das Promotorias de Justiça e de Defesa da Educação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (Proeduc), entre os anos de 2001 e 2007 na garantia do direito à educação. Para tanto, foram analisadas sessenta e quatro Recomendações Públicas expedidas por essas instituições nesse período. Os fundamentos teóricos do estudo são: o papel do Estado para as Políticas Públicas Educacionais; o direito à educação na legislação brasileira e o direito à educação, como um direito social, em especial desenvolvido a partir da teoria intitulada: “direito achado na rua”. Verificou-se também como o Ministério Público brasileiro e as duas Proeduc estruturaram-se para garantir esse direito. Nessa pesquisa utilizou-se uma abordagem qualitativa e análise documental das Recomendações. Fez-se uso também de entrevistas semi-estruturadas com quatorze Promotores de justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) que atuaram nas Proeduc ou participaram da comissão de criação das mesmas. Constataram-se três fases de atuação das Proeduc: entre os anos de 2001 e 2002, período de implantação da primeira Proeduc e atuação ampla em função de denúncias; entre os anos 2003 e 2005, período de criação da segunda Proeduc, marcado por embates e maior judicialização dos conflitos; e entre os anos 2006 e 2007, período de atuação extrajudicial. Verificou-se também alguns limites das Proeduc como, por exemplo: a rotatividade de Promotores de justiça e o dilema entre a atuação prioritária em questões maiores (relacionadas às políticas públicas) ou em questões menores (relacionadas ao direito individual). Como principais resultados da análise documental das sessenta e quatro Recomendações, percebeu-se a atuação das Proeduc no sentido de garantir: a) o acesso à educação no DF; b) a permanência na escola com qualidade de ensino; c) a participação na gestão escolar; d) e a natureza pública da escola. Conclui-se que as Proeduc e suas Recomendações podem contribuir para uma educação de qualidade quando fortalecem instâncias de participação coletiva da comunidade escolar.

Palavras-chave: direito à educação; políticas públicas educacionais; Ministério Público

DAMASCO, Denise Gisele de Britto. **Direito à educação:** a atuação das Promotorias de Justiça e de Defesa da Educação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, entre 2001 e 2006. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília.

ABSTRACT

The present study verifies and analyzes how the Public Prosecution Service of the Federal District and its Territories acted through its Justice and Education Defense Prosecution Offices between the years 2001 and 2007 to guarantee the basic right to education. All sixty four Public Recommendations issued by those Offices were analyzed to subsidize the study. The theoretical fundamentals of the study are: the role of the State in the Public Educational Policies; the right to education in the Brazilian legislation and the right to education as a social right, in special, the concept developed on the theory called “the law we can find in the streets”. It was also verified how the Public Prosecution Service and its Offices were organized to guarantee the right to education. The research used a qualitative approach and documental analysis of the Public Recommendations. Fourteen interviews were also conducted with Public Prosecutors. Three different phases were clearly distinguished in the study: between the years 2001 and 2002, when the first Office was established, that Office largely acted against accusations; between the years 2003 and 2005, when the second Office was established acting mostly in judicial disputes; and finally between the years 2006 and 2007, period of extrajudicial actuation. Some limitations of those Offices could also be observed, for example: the turn-over rate of the Justice Prosecutors and the dilemma to prioritize bigger issues (related to public policies) versus minor issues (related to the individual rights). As result of the analysis of the documentation it was clearly demonstrated that the Public Prosecution Service’s Offices acted to guarantee: a) access to education in the Federal District; b) permanence in the school and its quality; c) participation in the schools’ administration; d) the public nature of the schools. The conclusion is that those Offices and their Public Recommendations can contribute to increase the quality of the education as they encourage the participation in the schools’ community.

Key-words: right to education; public educational policies; Public Prosecution Service.

ABREVIATURAS

ABESC	Associação Brasileira das Escolas Superiores Católicas
Abrinq	Associação Nacional de Fabricantes de Brinquedo
AEC	Associação Brasileira de Educação Católica
AGU	Advocacia Geral da União
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
APAM	Associação de Pais, Alunos e Mestres
APM	Associação de Pais e Mestres
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CEDF	Conselho de Educação do Distrito Federal
CNEC	Campanha Nacional das Escolas da Comunidade
CF	Constituição Federal
COMDICA	Conselho Municipal de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Cidade de Recife
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
CNMP	Conselho Nacional dos Ministérios Públicos
CNPG	Conselho dos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
DETRAN	Departamento de Trânsito Nacional
DF	Distrito Federal
DIF	Diretoria de Inspeção e Fiscalização
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ERB	Estação Rádio Base
FENEM	Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social

LDBN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MP	Ministério Público
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
MPU	Ministério Público da União
PIP	Procedimento Investigativo Preliminar
PDDE	Programa de Dinheiro Direto na Escola
PDRF	Programa de Descentralização de Recursos Financeiros
PROCIDADÃ	Promotoria de Justiça e de Defesa da Comunidade
PRODECON	Promotoria de Justiça e de Defesa do Consumidor
PRODEMA	Promotorias de Justiça e de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Distrito Federal
PRODEP	Promotorias de Justiça e de Defesa do Patrimônio Público e Social
PRODIDE	Promotoria de Justiça e de Defesa da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência
PROEDUC	Promotoria de Justiça e de Defesa da Educação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
PROFIDE	Promotoria de Justiça e de Defesa da Filiação
PROSUS	Promotoria de Justiça e de Defesa da Saúde
PROURB	Promotoria de Justiça e de Defesa da Ordem Urbanística
PRÓ-VIDA	Promotoria de Justiça Criminal da Defesa dos Usuários de Serviços de Saúde
SEEDF	Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
STF	Supremo Tribunal Federal
SUBIP	Subsecretaria de Inspeção Pública
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
UnB	Universidade de Brasília
UNE	União Nacional dos Estudantes
UMESB	União Metropolitana dos Estudantes Secundaristas de Brasília

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Análise documental das Recomendações: (identificação / data / reclamante / autor / tema).....	194
Tabela 02	Análise documental das Recomendações: (direito violado / decisão/ destinatário / prazo).....	196
Tabela 03	Análise documental das Recomendações: (categoria classificatória / público-alvo / etapa e modalidade).....	198

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01	Quantitativo de Recomendações por categorias classificatórias.....	132
Gráfico 02	Escolaridade dos quatorze Promotores entrevistados quanto à Educação Básica.....	179
Gráfico 03	Escolaridade dos quatorze Promotores entrevistados quanto à Educação Superior.....	180

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Recomendações referentes à garantia de acesso à educação.....	134
Quadro 02	Recomendações referentes à garantia de permanência com qualidade na escola.....	137
Quadro 03	Recomendações referentes à garantia de participação na gestão escolar.....	144
Quadro 04	Recomendações referentes à garantia do espaço físico na escola pública.....	151
Quadro 05	Procedimentos de contato com Promotores de Justiça que não foram entrevistados.....	177
Quadro 06	Procedimentos de contato com Promotores entrevistados.....	177
Quadro 07	Perfil dos Promotores de justiça entrevistados.....	179
Quadro 08	Tempo de duração das entrevistas e das gravações.....	181
Quadro 09	Questões de pesquisa/roteiro de pesquisa/objetivos da pesquisa.....	184
Quadro 10	Quantidade de Recomendações expedidas entre 2001 e 2001 pelas Proeduc e numero de páginas.....	192
Quadro 11	Características gerais das Recomendações entre 20001 e 2007.....	193

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	01
CONSIDERAÇÕES INICIAIS	04
1 Problematização e proposição do objeto	04
1.1 A educação como um direito	05
1.2 Direito humano à educação.....	07
1.3 O direito achado na rua.....	09
2 Objetivos da pesquisa.....	12
2.1 Objetivo geral.....	12
2.2 Objetivos específicos.....	12
3 Fundamentos metodológicos.....	12
3.1 Categorias de análise e categorias classificatórias da pesquisa.....	14
3.2 Abordagem geral da pesquisa.....	17
3.3 Coleta das entrevistas semi-estruturadas e sistematização dos dados.....	19
3.4 Percorso da análise documental das Recomendações entre 2001 e 2007.....	20
 CAPÍTULO I - AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL	
Introdução.....	24
1 O papel do Estado na compreensão de políticas públicas.....	24
1.1 O Estado brasileiro: movimentos e legislação.....	30
2 As políticas públicas educacionais no Brasil: lutas, limites e avanços.....	35
2.1 Direito à cidadania.....	43
Conclusão do Capítulo I.....	45
 CAPÍTULO II – O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO	
Introdução.....	47
1 Ministério Público: origens e nome.....	47
2 Evolução histórica e mudança no ordenamento legal do Ministério Público no Brasil.....	49
3 O ECA, Conselho Tutelar e Conselhos de Direitos.....	54

4	Ministério Público e o Poder Judiciário.....	57
5	Ministério Público e o Poder Executivo.....	60
6	Princípios institucionais e garantias funcionais.....	62
7	Ministério Público: contra o Estado e defensor do Estado.....	66
8	Instrumentos de atuação do Ministério Público.....	68
9	Ministério Público da União: estrutura e composição.....	71
9.1	Promotorias comuns e Promotorias especializadas.....	72
9.2	A estrutura organizacional do Ministério Público: Promotor de justiça, Promotor Ajunto de justiça e Procurador.....	76
	Conclusão do Capítulo II.....	82

CAPÍTULO III – AS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA E DE DEFESA DA EDUCAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS ENTRE 2001 E 2007

	Introdução.....	84
1	Criação da primeira Proeduc: contexto político no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.....	84
2	A estrutura de funcionamento das Proeduc.....	90
3	Atuação das Proeduc entre 2001 e 2007.....	93
4	As Proeduc e os órgãos do sistema educacional do Distrito Federal.....	102
5	Proeduc: limites e avanços.....	108
	Conclusão do Capítulo III.....	114

CAPÍTULO IV AS RECOMENDAÇÕES PÚBLICAS EXPEDIDAS PELAS PROEDUC ENTRE 2001 E 2007

	Introdução.....	116
1	A Recomendação pública: legislação, terminologia, limites e possibilidades.....	116
2	Elaboração de uma Recomendação pública: origem, fundamentação legal, autores, destinatários e resultados.....	125
3	As Recomendações públicas expedidas entre 2001 e 2007.....	129
3.1	A atuação da Proeduc na garantia do acesso à educação.....	133
3.2	A atuação da Proeduc na garantia da permanência com qualidade na escola.....	136
3.3	A atuação da Proeduc na garantia de participação na gestão escolar.....	143
3.4	A atuação da Proeduc na garantia da natureza pública da escola pública.....	150
	Conclusão do Capítulo IV.....	158

CONSIDERAÇÕES FINAIS

	Introdução.....	159
--	-----------------	-----

1	A atuação das Proeduc no sentido de promover o direito à educação no DF.....	159
2	Princípios de direito à educação no DF a partir das Recomendações e entrevistas.....	162
3	A relação entre gestão escolar, participação e as Proeduc entre 2001 e 2007.....	163
REFERÊNCIAS		166
 ANEXOS		
Anexo 01	Relatório de pesquisa: estrutura física do MPDFT.....	174
Anexo 02	Relatório de pesquisa: contatos e agendamentos das entrevistas com Promotores de justiça.....	176
Anexo 03	Relatório de pesquisa: perfil dos Promotores de justiça entrevistados.....	179
Anexo 04	Relatório de pesquisa: duração das entrevistas semi-estruturadas e das gravações.....	181
Anexo 05	Roteiro final de entrevista semi-estruturada.....	183
Anexo 06	Questões de pesquisa / Roteiro de entrevistas / Objetivos da pesquisa.....	184
Anexo 07	Temas analisados a partir das entrevistas semi-estruturadas realizadas com Promotores de justiça do MPDFT.....	185
Anexo 08	Recomendações expedidas pelas Proeduc entre 2001 e 2007.....	188
Anexo 09	Relatório de pesquisa: quantidade de Recomendações expedidas entre 2001 e 2007 pelas Proeduc.....	192
Anexo 10	Relatório de pesquisa: características gerais das Recomendações entre 2001 e 2007.....	193
Anexo 11	Análise documental das Recomendações.....	194

APRESENTAÇÃO

Esta pesquisa integra o Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação – Universidade de Brasília, área de concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação, na linha de pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica e faz parte do Núcleo de Pesquisa em Política e Gestão da Educação.

O tema dessa pesquisa é o direito à educação e sua garantia analisada por meio das Recomendações públicas expedidas pelas duas Promotorias de Justiça e de Defesa da Educação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – Proeduc, entre 2001 e 2007. As Recomendações¹ são um dos instrumentos de atuação do Ministério Público em que essa instituição emite um documento “visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis”².

Esse tema decorre de uma experiência de gestão escolar realizada entre 2002 e 2006, em uma escola da Rede Pública do Distrito Federal. Nessa ocasião convivemos com as Proeduc, por meio do recebimento de Recomendações públicas, de notificações³, requisições⁴ e solicitação de dados, de informações, por meio de convocações para participação em oitivas e procedimentos investigativos. Questionávamos frequentemente: as Proeduc favorecem a participação dos cidadãos para que as políticas públicas educacionais garantam o direito à educação no Distrito Federal? As Proeduc têm influenciado a gestão escolar, em nível local, e a elaboração e implementação das políticas públicas educacionais, em nível regional?

Aos anseios provenientes dessa reflexão pessoal durante a experiência de gestão escolar somaram-se três outras razões e motivações que nos estimulam a aprofundar o tema desse estudo. São motivações de três ordens e caracterizam-se como políticas, sociais e acadêmicas. A primeira razão, ao desenvolver essa pesquisa, refere-se à afirmação da educação como um direito humano e à defesa de uma política pública que reafirme a natureza pública da educação.

¹Lei Complementar n° 75, de 20 de maio de 1993.

²Lei 75/93, art. 6°, inciso XX.

³Segundo Mazzilli (2001) as notificações são verdadeiras intimações por meio das quais o membro do Ministério Público faz saber a alguém que deseja ouvi-lo, em dia, hora e local indicados com antecedência razoável, respeitadas as prerrogativas legais e o direito de algumas autoridades de marcar dia e hora para serem ouvidas. Em caso de desatendimento à notificação, poderá ser determinada a condução coercitiva.

⁴Segundo Mazzilli (2001), as requisições de documentos ou informações destinam-se a atender às necessidades

A segunda razão para desenvolver essa pesquisa está relacionada à motivação social. Acreditamos que a importância dessa pesquisa se dá pelo fato de o tema estar diretamente relacionado aos direitos sociais, especificamente o direito à educação, assegurado pela legislação brasileira a todos os cidadãos, mas que tem sido muitas vezes negado na prática.

A terceira razão para efetivação dessa pesquisa está relacionada à razão acadêmica. Isso porque temos encontrado uma vasta quantidade de pesquisas relacionadas ao Ministério Público como uma instituição, em geral e em menor quantidade, pesquisas com enfoque no direito à educação e nas Promotorias de justiça. Constatamos em um levantamento preliminar realizado em 2006 que, até essa data, na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, houve muitos estudos sobre a mobilização social e a luta social pelo direito à educação. Entretanto, sem o enfoque na ação de instituições públicas relacionadas ao Ministério Público. Outra justificativa acadêmica para essa pesquisa foi a possibilidade de um diálogo interdisciplinar durante o curso de mestrado, pois o tema direito à educação envolveu leituras na área da política social⁵ e na área de direito⁶. Esse diálogo interdisciplinar e as reflexões provenientes do mesmo aconteceram durante todo percurso de nossa pesquisa.

Estimulados pelas leituras relacionadas ao direito à educação, às políticas públicas educacionais e a teoria do Direito Achado na Rua⁷, colocamo-nos a principal questão dessa pesquisa: em que consiste a atuação das Promotorias de Justiça e de Defesa da Educação do Distrito Federal e Territórios, no sentido de promover o direito à educação, no período de 2001 a 2007? Para responder a essa questão procedemos a entrevistas com Promotores do Ministério Público do Distrito Federal e a análise das Recomendações expedidas nesse período, organizando-as em quatro grupos, segundo a atuação das Proeduc: a) atuação pela garantia de acesso à educação; b) atuação pela garantia de permanência com qualidade na escola; c) atuação pela garantia de participação na gestão escolar; d) e atuação pela garantia da natureza pública da escola: discussão a respeito das parcerias e de concessões que têm sido feitas ao longo dos anos, bem como a entrada dos grupos privados na educação pública.

Essa dissertação está estruturada em quatro capítulos. No primeiro capítulo da mesma apresentamos o papel do Estado na compreensão de políticas públicas e o direito à

investigatórias do Ministério Público.

⁵Leituras referentes ao conceito, definição, tipos e análise de políticas públicas e sobre o papel do Estado dentro das políticas sociais.

⁶Leituras referentes ao Direito Achado na Rua de Lyra Filho, sobre direito constitucional e filosofia política.

⁷Principais vertentes investigativas do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, em articulação com o grupo de pesquisa da mesma faculdade: Sociedade, Tempo e Direito.

educação no Brasil. No segundo capítulo e terceiro capítulo tratamos do Ministério Público da União e das duas Promotorias de Justiça e de Defesa da Educação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT respectivamente. No quarto capítulo enfocamos a análise das Recomendações públicas entre 2001 e 2007. Destacamos que as falas dos Promotores entrevistados do MPDFT permeiam todo o texto dessa dissertação.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A presente pesquisa analisa a atuação das Promotorias de Justiça e de Defesa da Educação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – Proeduc - entre 2001 e 2007. Uma das maneiras de atuação dessas Promotorias acontece por meio de Recomendações expedidas, instrumento previsto na legislação do Ministério Público. Pretendemos identificar e analisar se as sessenta e quatro Recomendações públicas expedidas propiciaram mudança em algum aspecto das políticas públicas educacionais existentes, na reversão dos problemas nelas identificados e, finalmente, se contribuíram para a garantia do direito à educação no Distrito Federal - DF, entre 2001 e 2007.

O tema dessa pesquisa é o direito à educação compreendido como um direito humano e social, analisado em um contexto específico: Distrito Federal entre 2001 e 2007. O recorte de nossa pesquisa demarcou a Proeduc, com suas duas Promotorias especializadas em educação e a Secretaria de Estado de Educação do DF – SEEDF como representante do Poder Executivo local.

1 Problemática e proposição do objeto

Ao problematizarmos o tema de nossa pesquisa, direito à educação, consideramos que o mesmo engloba dois conceitos convergentes: direito e educação. Ambos os conceitos encerram constantes lutas em nossa sociedade. Concebemos nossa sociedade como contraditória, dividida em classes com interesses opostos, sendo “o Estado e a sociedade como espaços contraditórios, ainda que exista uma hegemonia conservadora”. (Behring e Boschetti, 2006, p.198). Explorar essas contradições, segundo as autoras, é disputar espaços e lutar pela hegemonia, buscando construir a contra-hegemonia.

O direito e a educação em nosso estudo são considerados como um devir, um processo contextualizado em um momento histórico e em movimento. Concordamos ainda, com Behring e Boschetti quando as autoras afirmam que uma visão histórico-processual da realidade significa

[...] reconhecer os limites dados pela estrutura econômica capitalista, mas devemos acreditar que todas as coisas e todas as idéias se movem, se transformam e se desenvolvem, porque são processos. Entretanto, só se tornam processos pela ação do homem e mulheres, sujeitos coletivos

capazes de transformar a história e tecer cotidianamente as condições objetivas e subjetivas necessárias para materializá-lo. (idem, p.198)

Assim, o direito e a educação possuem uma característica que os aproxima: movimento e processo. Esse movimento e processo implicam em reconhecer, fortalecer as instituições democráticas e suas articulações com movimentos sociais, não se lançando individualmente ou isoladamente e sim articulando e se aliando com aqueles que sofrem todo tipo de opressão: racial, econômica e de classe, sexual, gênero, entre outras.

Nessa perspectiva de movimento e processo, reconhecemos a educação como um tema teórico, ideológico e prático. Igualmente, o direito é um tema presente não apenas nos trabalhos jurídicos, mas de todos aqueles que se preocupam com a qualidade da vida cotidiana dos indivíduos, dos grupos sociais e de toda a nossa sociedade. Ao tratarmos do direito à educação refletimos sobre a educação como um direito, o direito humano à educação e o direito como um processo.

1.1 Educação como um direito

A educação como um direito encerra uma dimensão de luta em nosso país. Bobbio⁸ afirma que não trata apenas de definir⁹ ou fundamentar os direitos do homem, mas protegê-los. Não basta compreender a educação como um direito, para que ela se realize. Segundo Ihering (2006)¹⁰ o meio pelo qual temos nos servido para conseguir direitos e protegê-los sempre foi a luta.

Cury afirma que “todo avanço da educação escolar além do ensino primário foi fruto de lutas conduzidas por uma concepção mais democrática da sociedade em que se postula ou a igualdade de oportunidades ou a igualdade de condições”(Cury, 2002, p. 09). Essa dimensão engloba lutas contínuas por instâncias mais democráticas nas escolas, pela qualidade do ensino, contra o individualismo que descaracterizam o espaço coletivo e luta por

⁸Bobbio entende que uma coisa é o direito atual; outra, um direito potencial, pois uma coisa é ter um direito reconhecido e conseqüentemente protegido. “Outra coisa é ter um direito que deve ser” (BOBBIO, 2004, p. 97). Para esse autor o problema que se apresenta decorrente disso é político em seu sentido mais amplo, pois mesmo que esse direito seja garantido por escrito, ele tem sido constantemente violado.

⁹Uma das dificuldades para se conceituar direito são as falsas imagens relacionadas ao direito. Ewald (1986) afirma que há uma grande confusão sobre o direito, sobre aquilo que pode ou não pode ser o direito. A questão importante é saber se o direito é ou não um instrumento de opressão de uma classe sobre outra ou se o direito é um modo de lutar contra as dominações abusivas.

¹⁰Esse autor lembra que a vida do direito é a luta, quer seja luta dos povos, dos governos, das classes sociais, dos indivíduos. Para o autor, o direito não é uma simples idéia, mas uma força viva. Daí a imagem da justiça que sustenta em uma das mãos a balança com que pesa o direito, enquanto na outra segura a espada por meio da qual

justiça social¹¹.

Acquaviva (2006) entende que a idéia de justiça social foi antecipada por Aristóteles¹² quando o mesmo enuncia o princípio de justiça distributiva. Define também justiça distributiva como uma divisão proporcional dos bens a cada indivíduo conforme suas necessidades. A comunidade distribui entre seus membros a aplicação dos recursos da coletividade. Esse autor lembra que esse é o princípio de isonomia da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º.

Balaudé (2007) entende a justiça como único valor a ser perseguido pela coletividade. Esse autor questiona se a justiça tem como destinação o bem humano ou somente torná-lo possível¹³. Compreende assim, a justiça como um objetivo da coletividade.

Enfatizarmos a importância da coletividade, tendo em vista a importância do caráter social do homem. Esse caráter foi também estudado por Kosik. Conforme esse autor o caráter social do homem se desvela quando o mesmo demonstra sua realidade “na produção e reprodução da vida social” (Kosik, 1976, p. 126). Assim, o homem como ser histórico-social produz: a) os bens materiais, cujo fundamento é o trabalho; b) as relações e as instituições sociais; c) as idéias, as concepções, as emoções, as qualidades humanas e os sentidos humanos correspondentes.

A justiça e sua relação com a educação é vista como complexa por Estevão (2001) na medida em que a escola é uma organização plural. Na escola há uma vida social baseada em compromissos entre os vários “mundos”. Esses mundos vivenciam situações de litígios, com a necessidade de uma coordenação e uma ação concreta para que funcionem. Essa diversidade de mundos provoca a ampliação e contextualização da noção de justiça.

Em quase todas as posições teóricas existentes, há concordância de que o processo educacional ocorre por meio de instituições que se tornam porta-vozes de uma determinada doutrina pedagógica. Estevão entende que educação transforma a escola em um fórum público que ao ter acesso, seus atores se transformam em sujeitos de direito. Para esse autor, “o acesso

o defende.

¹¹O conceito de justiça social é importante porque o Ministério Público é um elemento essencial à justiça, segundo a Constituição Federal de 1988. O artigo de Balaudé, intitulado “Instituir o Bem” em que o autor admite a impossível conciliação do bem individual e do justo coletivo. Esse debate político, segundo o autor, “é polarizado entre a liberdade e a justiça, remetendo à questão do bem na esfera individual e privada, consagrando a questão da justiça como o único valor susceptível de ser perseguido pela coletividade”- tradução nossa. (BALAUDÉ, 2007, p.09)

¹²Aristóteles diz que “dêem as coisas iguais aos iguais e coisas desiguais aos desiguais; se são pessoas desiguais, não se lhes deve dar coisas iguais”. (ACQUAVIVA, 2006, p. 510)

¹³Balaudé afirma que: “Reste alors à savoir si la justice a pour destination de configurer le bien humain, ou seulement de rendre possible sa réalisation”. (BALAUDÉ, 2007, p. 33)

ao público é uma condição de cidadania e um sinal da pujança de uma democracia verdadeiramente deliberativa” (Estevão, 2006, p.15). Reduzir espaços públicos significa reduzir a democracia, equivalendo à perda do acesso à igualdade e, portanto, à cidadania.

Esse autor destaca ainda, a democracia como processo que cria um espaço público, que discute o bem comum em vez de promover o bem privado. Acrescenta que as práticas democráticas deliberativas exigem ir além do voto, mobilizando a capacidade de questionar e mudar as preferências anteriormente fixadas.

Estevão compreende que a educação é um dos lugares naturais de aplicação, consolidação e expansão dos direitos humanos, cuja negação é prejudicial para o princípio democrático da igualdade civil e política. A educação não pode estar alheia de sua contribuição para criar espaços públicos mais democráticos, espaços em que haja um diálogo público, espaços de aprendizagem em direitos humanos. Alerta para o enfraquecimento da luta pelos direitos humanos em geral quando “os interesses públicos e privados tendem incestuosamente a contaminar-se e a fundir-se” (Estevão, 2006, p.12). Isso ocorre quando o Estado se transforma em um quase-Estado, refém de lógicas mercadológicas e empresariais e se posiciona de forma ambígua no que diz respeito aos direitos humanos.

1.2 Direito humano à educação

O direito humano à educação nos traz a convicção de que a educação além de ser um direito do cidadão é antes um direito fundamental dos homens e das mulheres. Faz parte do conjunto de direitos que conferem a todo ser humano a sua dignidade e a sua condição de ser respeitado. Assim, a educação como um direito humano reconhece a necessidade de uma vida digna.

Ao problematizarmos o direito humano à educação compreendemos que a dignidade da vida humana requer condições concretas para que esse se realize, exigindo condições sociais, culturais, econômicas, ambientais e políticas. Isso porque o homem não é uma mercadoria, ele não tem preço, ele tem valor. Assim,

[...] a educação como um direito humano significa reconhecer a exigência de um lado e a garantia de outro para um acesso universal, igualitário e qualificado não apenas ao saber e ao conhecimento, mas às múltiplas expressões da cultura, do acesso às condições de ser histórico e cidadão. Sem o direito à educação fica mais complicado o direito à saúde, à justiça e à participação política. (BENEVIDES, 2007)

A Conferência proferida por Benevides na abertura do Seminário “Direito Humano à Educação e seus novos desafios” reafirmou que a educação que queremos é uma educação no sentido de formação para o pleno desenvolvimento das capacidades físicas e intelectuais de todo ser humano. É uma educação que humaniza e que tem a solidariedade como uma virtude política, uma exigência da vida pública democrática, e não como uma caridade. Precisamos da contribuição de todos para o bem comum e reconhecer que todos são sujeitos desse direito. Com o “esgarçamento do direito”, poderemos abandonar a “herança de se reconhecer direitos e privilégios para os de cima e favor para os de baixo” (Benevides, 2007).

Compreender a educação como um direito humano significa compreender o direito à educação em sua plenitude, paralelamente alargando o foco do direito. Para Lyra Filho, isso significa abranger as pressões coletivas provenientes da sociedade civil, das instituições não ligadas ao Estado, de grupos oprimidos, de determinados sindicatos, partidos, setores de igrejas e de outras associações de engajamento mais progressista. Lyra Filho (1982) alerta que aprisionar o direito é torná-lo um conjunto de normas estatais e padrões de conduta impostos pelo Estado. Assim, esse autor destaca que a legislação¹⁴ surge a partir do tipo de Estado que se tem. Verificamos na prática que apesar de o Estado ter inúmeros diplomas legais pelo o direito humano à educação, o mesmo não é garantido amplamente.

Ao fazermos o levantamento bibliográfico sobre o direito à educação, observamos que há dois grupos de artigos relacionados ao direito à educação. Primeiramente, há artigos produzidos por membros do poder judiciário, sociólogos, cientistas políticos, encontrados em revistas e periódicos relacionados ao Ministério Público, ao Poder Judiciário e às Ciências Sociais. Em segundo lugar, há artigos produzidos por educadores, encontrados em revistas e periódicos da área educacional¹⁵.

¹⁴Para Cury “a legislação, então, é uma forma de apropriar-se da realidade política por meio das regras preparadas, tornadas públicas, que regem convivência social de modo a suscitar o sentimento e a ação da cidadania. [...] Pode significar ainda ato pelo qual se produz as leis, podendo significar também o conjunto das leis ou mesmo a regra jurídica dentre de um mandato atribuído pelo povo a um representante eleito para um dos poderes” (CURY, 2002, p. 15).

¹⁵Para exemplificar temos a autora Nina Ranieri. Suas obras relacionadas ao direito à educação estão mais direcionadas ao direito à educação superior. Em nosso estudo trabalhamos o direito à educação no âmbito da Educação Básica, porém muito é válido tomarmos como contribuição teórica exemplos do ensino superior. Ranieri apresenta um exemplo elucidativo da relação entre Estado e a educação superior no Brasil. A autonomia e o controle são palavras-chave de todo esse processo: “a medida de um e de outro depende do grau de intervenção desejado pela política pública, determinada basicamente pela União” (RANIERI, 2000, p. 260). Quando há correção pelo Judiciário, por via incidental ou pelo controle abstrato de inconstitucionalidade, visando à preservação e a garantia de direitos individuais, coletivos e institucionais, pode ocorrer ainda segundo

O tema direito à Educação Básica tem sido estudado por Cury (2002), Oliveira (2002) e Boto (2005). Observamos que esses estudos apresentam a legislação brasileira, movimentos e lutas, sendo que Boto (2005) relaciona o direito à educação às três gerações do direito. Há também estudos realizados por educadores em relação ao ordenamento jurídico de determinadas etapas da Educação Básica. Citamos o artigo de Marchand (2007)¹⁶ “Direito ao ensino médio no ordenamento jurídico brasileiro”. A autora apresenta o histórico e os avanços na legislação referente ao ensino médio.

Encontramos apenas uma defesa de dissertação na área educacional que relaciona direito à educação e o Ministério Público. Trata-se da dissertação de Silveira (2006) na Universidade de São Paulo, intitulada: “Direito à Educação e o Ministério Público: uma análise da atuação de duas Promotorias de Justiça da Infância e Juventude do interior paulista”. Essa pesquisa averiguou e analisou as diferentes atuações desenvolvidas pelos Promotores de justiça de Rio Claro e Ribeirão Preto, considerando a frequência, a origem, a natureza e as solicitações feitas ao MP e/ou por eles demandadas ao poder público, além de caracterizar as consequências da ação do Ministério Público.

1.3 O Direito Achado na Rua

Nós nos aproximamos da teoria do Direito Achado na Rua por entender que a perspectiva de Lyra Filho engloba o direito dentro de um contexto de luta e seu campo social. O Direito Achado na Rua teoriza uma dialética do direito. Para Lyra Filho, a dialética do direito acontece quando não se toma norma pelo direito, quando não definimos norma por sanção e quando reconhecemos que o Estado não é o único autorizado a normar e sancionar.

Dentro dessa perspectiva do direito entendemos pela leitura de Lyra Filho, que o direito não significa a seara da liberdade. Segundo esse autor o direito é a legítima organização social da liberdade. O direito se mostra como a liberdade conscientizada e adquirida nas lutas sociais, fazendo com que se formulem autor os princípios da justiça social.

Conforme Lyra Filho é importante considerar todos os aspectos do processo histórico relacionados ao direito. Esse autor acredita que para que o direito torne-se uma ciência, o mesmo não pode fundar-se em dogmas que divinizam normas do Estado. Buscar o que é direito significa procurar o que ele vem a ser, nas transformações incessantes do seu

essa autora, uma desarticulação do sistema jurídico e a arbitrariedade, com graves prejuízos à implantação das políticas públicas em geral.

conteúdo e forma de manifestação concreta dentro do mundo histórico e social.

O direito para Lyra Filho é um permanente vir-a-ser, pois se constrói na vida de homens livres e iguais, pois tais homens têm uma autonomia pública e privada. A Constituição¹⁷ como uma “comunidade de princípios”, que expressa as determinações de cidadãos livres e iguais. Direito é processo, dentro do processo histórico, não sendo uma coisa feita, perfeita e acabada. Conforme esse autor, o direito é um “vir-a-ser que se enriquece nos movimentos de libertação das classes e grupos ascendentes e que sofre nas explorações e opressões que o contradizem, mas de cujas próprias contradições surgirão novas conquistas” (Lyra Filho, 1982, p. 86). Esse autor afirma que a perspectiva dialética do direito não se curva ante o direito positivo, seja ele costumeiro ou legal.

Essa é a teoria do Direito Achado na Rua: a compreensão de direito como a liberdade conscientizada e conquistada nas lutas sociais, evitando ver o direito como restrição à liberdade, pois na verdade o direito constitui a afirmação de uma liberdade viável, presente na coexistência social. As restrições são impostas à liberdade de cada um a fim de legitimar a garantia da liberdade de todos. Concordamos com esse autor que a absoluta liberdade de todos, resultaria em liberdade para ninguém, pois tantas liberdades particulares impedem a liberdade coletiva.

Assim, o Poder Judiciário não pode ser concebido como única possibilidade de acesso à justiça. Essa crise no campo da justiça acontece, segundo Telles, quando há uma desfiguração na noção de direitos, fazendo existir um descompasso entre um “Brasil legal e Brasil real” (Telles, 2006, p. 99). Observamos que o fato de termos diplomas legais avançados não garante por si só o direito à educação.

Em contrapartida, Sousa Junior acredita que o engajamento¹⁸ de juízes e operadores do direito¹⁹ pode propiciar uma redefinição da função social do direito. O autor indaga ainda, sobre a forma de “distinguir entre a norma abstrata e fria das regras que regem comportamento e a normatividade concreta aplicada pelos juízes.” (Sousa Junior, 2003, p. 03) A tarefa de compreender as novas condições sociais e a emergência de novos sujeitos de direitos²⁰ que valorizam o pluralismo jurídico efetivo, segundo esse autor, pode levar

¹⁶Revista da Anpae: Associação Nacional de Política e Administração da Educação (www.anpae.org.br).

¹⁷Habermas entende que a Constituição é fruto de “uma comunidade política de cidadãos livres e iguais, que se determinam a si mesmo”. (HABERMAS, 2003, p.167)

¹⁸Para Sousa Junior (2003), esse engajamento pode ocorrer por meio da reorganização de novas entidades tais como Associação de Juízes para a Democracia, Ministério Público Democrático, Juízes para um Direito Alternativo e Associação de Advogados das Lutas Populares.

¹⁹Advogados, magistrados, Promotores, Procuradores, juristas, entre outros.

²⁰Ser sujeito de direito é uma questão básica da cidadania, pois é a pessoa física ou moral, civilmente capaz, ativa

inclusive à chamada crise no campo da justiça.

Segundo Cury “a lei não é identificada e reconhecida como um instrumento linear ou mecânico de realização de direitos sociais” (Cury, 2002, p. 08). Esse autor destaca o caráter contraditório que acompanha a lei tendo em vista que temos a possibilidade do dissenso²¹. O dissenso não significa a violação da norma e sim um canal de expressão de minorias que questionam o que não funciona no sistema social e demandam alterações do status quo.

Telles retoma essa idéia do conflito, pois é através do mesmo “que os excluídos, os não-iguais, impõem seu reconhecimento como indivíduos e interlocutores legítimos [...]” (Telles, 2006, p. 94). Assim, a questão da justiça social está, em nosso entendimento, relacionada à questão dos conflitos e garantia de direitos sociais, dentre eles o direito à educação.

Tendo como objeto de nossa pesquisa a atuação das Promotorias de Justiça e de Defesa da Educação do MPDFT, que ora trataremos de Proeduc, refletimos sobre a garantia do direito à educação, mediado pelas Recomendações públicas expedidas entre 2001 e 2007.

Com essa reflexão apresentaremos as questões fundantes e norteadoras desse estudo, os objetivos geral e específicos de nossa dissertação, bem como o percurso metodológico delineado para atingi-los. Como questões de pesquisa temos:

- * Em que consiste a atuação das Promotorias de Justiça e de Defesa da Educação MPDFT, no sentido de promover o direito à educação, no período de 2001 a 2007?
- * As Proeduc favorecem a participação dos cidadãos para que as políticas públicas educacionais garantam o direito à educação no DF?
- * As Proeduc têm influenciado a gestão escolar, em nível local, e a elaboração e implementação das políticas públicas educacionais, em nível regional?
- * Quais os principais princípios do direito à educação de que lançaram mão os Promotores em suas Recomendações públicas?

ou passiva de uma relação jurídica. (ENCONTROS PELA JUSTIÇA NA EDUCAÇÃO, 2000, p. 191)

²¹Dissenso é uma categoria ampla que retrata as múltiplas formas de desacordo com um sistema político.

- * As Recomendações tratam de procedimentos administrativo-operacionais de algum aspecto das políticas públicas ou de algum aspecto da gestão escolar?

2 Objetivos

2.1 Objetivo Geral

Compreender e analisar a atuação das Promotorias de Justiça e de Defesa do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios na garantia do direito à educação, por meio das Recomendações públicas expedidas, entre 2001 e 2007.

2.2 Objetivos Específicos

- * Identificar e analisar as Promotorias de Justiça e de Defesa da Educação do Ministério Público do Distrito Federal – Proeduc;
- * Identificar e analisar se as Proeduc favorecem a participação dos cidadãos para que as políticas públicas educacionais garantam o direito à educação no DF;
- * Identificar e analisar a compreensão de direito à educação dos Promotores do MPDFT e das Proeduc por meio das Recomendações expedidas entre 2001 e 2007;
- * Identificar e analisar se as Recomendações tratam de procedimentos administrativo-operacionais de algum aspecto específico das políticas públicas educacionais do DF ou de algum aspecto de gestão escolar, em nível local.

3 Fundamentos Metodológicos

Apresentaremos a seguir os fundamentos metodológicos de nosso estudo situando-o dentro do conceito de ciência²² com o qual compartilhamos bem como algumas categorias

(CURY, 2002, p. 10)

²²Nosso conceito de ciência está baseado nas obras de Pinto (1979) e Freire-Maia (1990) em que a ciência é um processo inacabado, sendo ampliado constantemente. Ao tratar da ciência jurídica, Costa retoma que a mesma constitui-se como “precária, provisória, historicamente e socialmente condicionada [...]” (COSTA, 2005, p. 236). Lyra Filho também afirma que “não existe ciência acabada e perfeita” (LYRA FILHO, 1984a, p. 25)

de análise como a totalidade, mediação e contradição. Em seguida enfocaremos as características dessa pesquisa: documental e empírica, o tipo de abordagem qualitativa, os instrumentos, a coleta, sistematização e análise dos dados obtidos, o campo e os sujeitos pesquisados.

Boaventura de Sousa Santos em sua obra “A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência” nos desperta para o fato de que “vivemos excessos de determinismo e excessos de indeterminismos” (Sousa Santos, 2005, p. 41) tendo em vista que estamos em uma sociedade intervalar, uma sociedade de transição paradigmática. O autor compreende que “a sociedade capitalista afirma-se cada vez mais como uma sociedade fragmentada, plural e múltipla, onde as fronteiras parecem existir apenas para poderem ser ultrapassadas” (idem, p. 33).

Para Sousa Santos o momento é de caminhada para um novo senso comum ético: um senso comum solidário construído a partir das representações mais inacabadas da modernidade ocidental. O princípio da comunidade²³ e a racionalidade estético-expressiva estão inseridos nesse senso comum solidário. Segundo esse autor o primordial é voltar às coisas simples. Fazer perguntas simples. Nos sistemas complexos as funções não são lineares. Destaca que “a ciência moderna teve de lutar com um inimigo poderoso: os monopólios de interpretação fossem eles a religião, o Estado, a família ou o partido” (idem, p. 95).

Assim, ao desenvolvermos esse estudo na área de políticas públicas e gestão da Educação Básica, procuramos estar atentos para não despolitizar²⁴ a questão educacional, transformando-a em uma dimensão instrumental e técnica. Nosso intuito foi o de ter um olhar dialético para os dados empíricos, pois há “um mundo de pseudoconcreticidade” que segundo Kosik (1986) precisa ser destruído para alcançar suas manifestações fenomênicas, reconstruindo assim, esse mundo considerando toda sua riqueza.

Entendermos método de pesquisa à luz de Vieira para quem

[...] não existe o método, mas os métodos. Assim, também não existe a política social, mas as políticas sociais. Admite-se a existência de um método quando se segue determinado “caminho”, uma trajetória teórica,

²³Segundo Sousa Santos (2005) o princípio da comunidade tem duas dimensões: a solidariedade e a participação.

²⁴Tenzer (1993) acredita que a despolitização é uma característica do que ele chama de mundo pós-moderno. Segundo esse autor, há sempre inimigos da política. Tais inimigos têm interesses nessa despolitização, pois o autor define a política como: “débat continuel non point pour des raisons mécaniques ou logiques, mais parce que la politique n’est jamais que dialogue sur les hommes et le monde, qu’un homme accompli est un homme mort et un monde sans surprise un monde lunaire. Tant que l’homme vit, il s’interroge; tant que le monde existe, il évolue. Les aventures de la politique ne sont jamais que le résultat de ce mouvement infini” (TENZER, 1993, p. 5-6).

buscando atingir um fim antecipadamente colocado, em geral o exame de certo objeto. Um método consiste num **caminho** (grifo do autor) que pode levar a outros “caminhos”, alcançando o fim proposto e também vários fins não indicados, certamente inatingíveis por meio do acaso. (VIEIRA, 2007, p.149)

Para que o pesquisador lide com os fatos o mesmo dispõe dos conceitos operacionais e das hipóteses. Entretanto, nesse estudo optamos por questões de pesquisa, a saber: em que consiste a atuação das Promotorias de Justiça e de Defesa da Educação do Distrito Federal e Territórios, no sentido de promover o direito à educação, no período de 2001 a 2007? As Proeduc favorecem a participação dos cidadãos para que as políticas públicas educacionais garantam o direito à educação no DF? As Proeduc têm influenciado a gestão escolar, em nível local, e a elaboração e implementação das políticas públicas educacionais, em nível regional? Quais os principais princípios do direito à educação de que lançaram mão os Promotores em suas Recomendações públicas? As Recomendações tratam de procedimentos administrativo-operacionais de algum aspecto das políticas públicas ou de algum aspecto da gestão escolar?

3.1 Categorias de análise e categorias classificatórias da pesquisa

A fim de delinear o objeto de estudo, a atuação das Proeduc na garantia do direito à educação por meio de suas Recomendações, procuramos aproximar-nos do MPDFT. Não se trata de isolarmos as políticas públicas educacionais que garantam o direito à educação e as Proeduc como partes distintas e sim de compreendê-las como partes da mesma realidade dialética.

Ao nos afastamos do conceito de ciência que admite fatos puros e isolados, entendemos que a ciência e o conhecimento estão sempre em construção e que não há verdade absoluta. Segundo Kosik, “o conhecimento não é contemplação” (Kosik, 1976, p. 28). O conhecimento representa um dos modos de apropriação do mundo pelo homem. Dessa forma, a compreensão de um fenômeno social não é a soma de fatos isolados e para o autor:

Um fenômeno social é um fato histórico na medida em que é examinado como momento de um determinado todo; desempenha, portanto, uma função **dupla** (grifo do autor), a única capaz de ele fazer efetivamente um fato histórico: de um lado, definir a si mesmo, e de outro, definir o todo; ser ao mesmo tempo produtor e produto; ser revelador e ao mesmo tempo determinado; ser revelador e ao mesmo tempo decifrar a si mesmo; conquistar o próprio significado autêntico e ao mesmo tempo conferir um

sentido a algo mais. Esta recíproca conexão e mediação da parte e do todo significam a um só tempo: os fatos isolados são abstrações, são momentos artificiosamente separados do todo, os quais só quando inseridos no todo correspondente adquirem verdade e concreticidade. (KOSIK, 1976, p. 49)

Assim, nosso objetivo é de não esgotar o histórico das Proeduc e da SEEDF, das múltiplas interações entre ambas, ou mesmo de todas as políticas públicas do Poder Executivo do DF em relação à educação. Pretendemos compreender e analisar a atuação das Proeduc por meio de suas Recomendações, entre 2001 e 2007.

Conforme Kosik, “a totalidade não é um todo já pronto que se recheia com um conteúdo, com as qualidades das partes ou com as suas relações [...]” (Kosik, 1976, p.59). Ratificamos que, para compreender a realidade e desvelá-la, não será preciso tomar todos os fatos, pois “acumular todos os fatos não significa ainda conhecer a realidade; e todos os fatos (reunidos em seu conjunto) não constituem, ainda, a totalidade” (idem, p. 43-44).

Reiteramos que valorizar a educação como pública é um dos principais motivadores dessa pesquisa e somos cientes das limitações na análise do direito à educação e das relações de poder entre o MPDFT e a SEEDF. Compartilhamos a opinião de Kosik (1976) quando esse afirma que “a realidade não se apresenta aos homens, à primeira vista, sob o aspecto de um objeto que cumpre intuir, analisar e compreender teoricamente [...]” (idem, 1976, p.14). Ao sistematizar e analisar os dados temos em vista que deveremos, segundo Kosik (1976): a) destruir a aparente objetividade do fenômeno, ou seja, destruir a pseudoconcreticidade; b) conhecer o caráter histórico do fenômeno; c) conhecer o conteúdo objetivo e o significado do fenômeno, sua função objetiva e o lugar histórico que ocupa no seio do corpo social. Assim, aproximamo-nos da compreensão do fenômeno em sua totalidade.

Pretendemos descobrir os condicionamentos históricos dos fatos e como Lukács (2003) ter como objetivo: “destacar os fenômenos de sua forma dada como imediata, de encontrar as mediações pelas quais eles podem ser relacionados ao seu núcleo e à sua essência nela compreendidos” (Lukács, 2003, p. 75).

Nosso desafio também é o de nos distanciarmos do pensamento comum, pois

[...] a práxis utilitária cotidiana cria “o pensamento comum” - em que são captados tanto a familiaridade com as coisas e o aspecto superficial das coisas quanto a técnica de tratamento das coisas – como forma de seu movimento e de sua existência. O pensamento comum é a forma ideológica do agir humano de todos os dias. (KOSIK, 1969, p. 19)

Pesquisadores em geral, exerceram o direito de propor novas categorias, novos instrumentos conceituais de investigação e de expressão lingüística. Ao falarmos em categorias nos referimos a uma noção que serve como instrumento conceitual de investigação, como regra para a investigação ou a expressão lingüística de alguma coisa, segundo Lombardi (2005).

Categorias não são conceitos afirma Cury. Esse autor entende que as categorias ganham sentido como instrumentos de compreensão de uma realidade social concreta e as mesmas têm sentido quando são elaboradas a partir de um contexto econômico-social e político historicamente determinado. Para o autor, as categorias mesclam-se de realidade e movimento. São relativas e, se isoladas, são abstratas. Ele ainda acrescenta que o conceito “é o que proporciona ao homem a compreensão da coisa e do real e que se expressa em conceitos correntes e sem maior rigor teórico” (Cury, 1989, p. 24).

Ao longo de nosso estudo, sobretudo durante as etapas de análise procuramos ter um olhar para categorias de análise como contradição, a totalidade e mediação. Tais categorias permeiam todas as etapas desse estudo. Cury define a categoria contradição como a base metodológica da metodologia dialética. Para esse autor a dialética “como processo e movimento de reflexão do próprio real não visa apenas conhecer e interpretar o real, mas por transformá-lo no interior da história da luta de classe” (idem, p. 26). Assim, não se pode negar a contradição no movimento histórico, sem “falsear o real, representando-o como idêntico, permanente e a-histórico” (idem, idem). Cada coisa apresenta a existência de seu contrário, sendo a realidade dialética e contraditória no seu todo “subjetivo-objetivo” (idem, p.30).

A categoria da totalidade, segundo Cury é justificada pela compreensão não apenas particular do fenômeno, mas decide por uma visão que seja capaz de conectar dialeticamente esse processo com outros processos. Assim, surge uma síntese explicativa cada vez mais ampla. Desconsiderar a categoria totalidade na análise de políticas públicas educacionais significa isolar tais políticas, considerando-as neutras e lineares. Assim, nosso intuito é compreender a categoria totalidade como um processo também inacabado, em que “cada realidade e cada esfera dela são uma totalidade de determinações, de contradições atuais ou superadas” (idem, p. 35).

A categoria mediação se caracteriza pela interação entre os processos. Tendo em vista que situamos educação e direito como processo e movimento, percebemos uma interação entre os mesmos. Essa categoria mediação pressupõe uma intercomunicação entre os processos e nessa reciprocidade os contrários se relacionam de modo dialético e contraditório. Para Cury

[...] a interação entre os processos permite situar o homem como operador sobre a natureza e criador das idéias que representam a própria natureza. Os produtos dessa operação (cultura) tornam-se elementos de mediação nas relações que o homem estabelece com os outros e com o mundo. (CURY, 1989; p. 27)

Concordamos com o autor quando o mesmo apresenta a categoria de mediação como básica para educação, pois essa é “organizadora e transmissora de idéias, medeia as ações executadas na prática social” (Cury, 1989, p.28).

3.2 Abordagem geral da pesquisa

Essa é uma pesquisa de cunho qualitativo, pois essa abordagem se adequou mais à complexidade do objeto. Rey acrescenta que a investigação qualitativa enfatiza a compreensão como processo dialógico que implica tanto o pesquisador, quanto os entrevistados, em sua condição de sujeito do processo. Para esse autor a ciência é então compreendida como “produção permanente de novas zonas de sentido que definem novos níveis de inteligibilidade sobre os fenômenos estudados, nunca aparece em versões terminadas ou finais” (Rey, 2002, p. X). Surge, assim, um cenário complexo de diálogo.

Segundo Bogdan e Biklen a abordagem qualitativa pressupõe que uma investigação direta dos dados no ambiente natural e os mesmos são recolhidos em forma de palavras, documentos e imagens. Os dados incluem transcrições de entrevistas, notas de campo, memorando e outros registros oficiais. O pesquisador qualitativo procura analisar a riqueza de detalhes, “respeitando, tanto quanto o possível, a forma em que estes foram registrados ou transcritos” (Bogdan e Biklen, 1994, p. 48).

Conforme esses autores, ao recolher os dados o pesquisador qualitativo aborda o objeto de estudo de forma minuciosa e os examina com a idéia de que nada é trivial e que tudo tem potencial para constituir uma pista que nos permita estabelecer uma compreensão mais esclarecedora de nosso objeto. A relação com os sujeitos dessa abordagem qualitativa coloca a ênfase na confiança, no contato intenso, valorizando a igualdade nas relações sujeito de pesquisa/pesquisador.

O campo pesquisado foi o Ministério Público e suas duas Promotorias

especializadas em educação. Assim, esse estudo foi desenvolvido nas dependências do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios²⁵ e com os documentos expedidos por suas Promotorias especializadas, obtidos pessoalmente nas instituições e por meio do sítio da mesma.

A fim de realizar as entrevistas, a pesquisadora se deslocou para o Edifício Sede do MPDFT e para o Edifício em que se situam as Promotorias especializadas em educação. Além desses dois edifícios, houve também um deslocamento para outras cidades do Distrito Federal, a saber: Paranoá, Núcleo Bandeirantes, Santa Maria e Taguatinga. Isso ocorreu porque os Promotores que atuaram na Proeduc como Promotores de justiça ou como Promotores de justiça adjuntos atuam nas mais diversas Promotorias do MPDFT²⁶.

As entrevistas semi-estruturadas foram realizadas com um total de quatorze Promotores²⁷. O critério de escolha dos sujeitos de pesquisa foi o de delimitar os Promotores que participaram da criação da Proeduc em 2000, ou que atuaram diretamente nessa instituição. A relação nominal dos mesmos, o início das atividades de cada um no MPDFT encontra-se disponível no sítio da instituição. A identificação daqueles que atuaram na Proeduc foi realizada, em 2006, em um contato com essa Promotoria. Nossa intenção era a de entrevistar todos os Promotores que já atuaram nesse órgão. Entretanto, isso não foi possível porque uma Promotora estava de licença-gestante, outro Promotor em férias e um Promotor afastado de suas funções.

Salientamos que à medida que os entrevistados fizeram seus relatos, surgiram outros nomes de Promotores para possíveis contatos²⁸. Somamos à lista de nomes de Promotores que nos foi repassada, até mesmo aqueles que passaram durante pouco tempo como, por exemplo, duas semanas. Assim, os sujeitos de nossa pesquisa são aqueles que atuaram na Proeduc e os que participaram da comissão de criação da mesma.

Durante as entrevistas esclarecemos aos sujeitos de pesquisa que haveria sigilo total e que seus nomes não seriam identificados. Assim, procedemos com uma codificação simples para identificação dos Promotores em que “E” significa “entrevistado” seguido dos

²⁵ Anexo 01: Estrutura Física do MPDFT.

²⁶ Estivemos também não apenas nas dependências do MPDFT, mas também em Fóruns de Justiça, quando os mesmos abarcaram a Promotorias do MPDFT, em determinadas cidades do DF.

²⁷ Percebemos que na ocasião que haveria alguns riscos ao propormos entrevistas a todos os Promotores que atuaram na Proeduc, pois não tínhamos conhecimento se todos ainda eram domiciliados em Brasília ou mesmo se teriam disponibilidade e interesse para participar da pesquisa. Entretanto, constatamos que houve um acolhimento e abertura pela pesquisa por parte dos Promotores entrevistados.

²⁸ Anexo 02: Relatório de Pesquisa – Contatos e Agendamentos com Promotores de justiça

números 01 a 14, uma vez que realizamos entrevistas com quatorze Promotores de justiça e Promotores de justiça adjuntos que trabalharam na comissão de criação da Proeduc²⁹ e nas Proeduc. Desse total, doze Promotores atuaram nas Proeduc, sendo que cinco desses também participaram de sua comissão de criação. Entrevistamos dois Promotores que participaram de sua comissão de formação, sem terem atuado diretamente na instituição, totalizando quatorze Promotores. Ao término das entrevistas pudemos traçar o perfil dos entrevistados, conforme anexo 03.

3.3 Coleta das entrevistas semi-estruturadas e sistematização dos dados

Utilizamos dois instrumentos nesse procedimento investigativo: a entrevista semi-estruturada e a análise documental. As entrevistas semi-estruturadas visaram complementar a análise das Recomendações e responder as seguintes questões: em que consiste a atuação da Proeduc no sentido de promover o direito à educação no DF entre 2001 a 2007? Como os Promotores de justiça compreendem o direito à educação em sua atuação concreta? Como os Promotores definem Recomendação? Quem são os Promotores de justiça? O que é a Proeduc e o MP na visão dos Promotores?

Bogdan e Biklen (1994) sugerem que a entrevista comece com uma conversa banal, para começar a construir uma empatia entre o sujeito e pesquisador. E assim, foi realizado. A gravação das entrevistas iniciou-se sempre após essa primeira conversa banal: apresentação da pesquisadora, o porquê de seu interesse pelo tema da pesquisa e algumas explicações sobre a entrevista³⁰. Esses autores acreditam que as boas entrevistas são caracterizadas por uma riqueza de dados, propiciando uma transcrição repleta de detalhes. As boas entrevistas também, segundo Bogdan e Biklen (1994), revelam a paciência do pesquisador.

Lüdke e André ressaltam o caráter interativo que permeia a entrevista, estabelecendo também uma relação hierárquica entre o pesquisador e o pesquisado. Procuramos criar assim uma interação, havendo “uma atmosfera de influência recíproca entre quem pergunta e quem responde” (Lüdke e André, 1986, p. 33). A etapa de coleta de dados

²⁹A relação dos Promotores de justiça da Proeduc que trabalham ou que trabalharam nesta instituição é também de domínio público no site da instituição www.mpdft.gov.br

³⁰Para todos entrevistados foi entregue uma solicitação formal da UnB sobre a pesquisa. Muitos entrevistados declinaram e não receberam esse documento, afirmando que o mesmo não seria necessário.

com as entrevistas, a sistematização e a análise das mesmas foi a etapa mais dispendiosa, especialmente pelo tempo, sobretudo na gravação das mesmas.

A duração das entrevistas semi-estruturadas, da gravação e degravação estão disponíveis no Anexo 04. A fim de que tivéssemos um roteiro de entrevista para nossa pesquisa realizamos uma entrevista piloto³¹ no edifício sede das Proeduc. O roteiro³² final de entrevista foi estruturado com base nas questões de pesquisa e nos objetivos da mesma. Essa relação questão de pesquisa / roteiro de entrevista / objetivo da pesquisa³³ propiciou a formulação de quatro grandes temas desse roteiro de entrevistas, a saber:

- a) Atuação do MPDFT, das Proeduc; compreensão da criação da mesma;
- b) Compreensão do direito à educação para os Promotores;
- c) Compreensão do direito à educação por meio das Recomendações expedidas entre 2001 e 2007;
- d) Compreensão da relação das Proeduc com as políticas públicas educacionais, a participação na gestão escolar no DF.

As falas dos entrevistados também foram a priori agrupadas por temas³⁴. Juntamente com os sete temas procedentes das falas degravadas³⁵ e dos quatro temas oriundos da análise das Recomendações formulamos as categorias classificatórias da pesquisa. A partir de um movimento para aproximar os dados das entrevistas aos dados das análises das Recomendações norteamos os quatro Capítulos de nossa dissertação: a) as políticas públicas educacionais e o direito à educação no Brasil; b) o Ministério Público Brasileiro; c) as Promotorias de Justiça e de Defesa da Educação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; e d) as Recomendações públicas expedidas pelas Proeduc entre 2001 e 2007.

3.4 Percurso da análise documental das Recomendações entre 2001 e 2007

³¹Essa entrevista ocorreu em novembro de 2006 com a assessoria técnica em educação da Proeduc.

³²Anexo 05: roteiro de entrevista semi-estruturada.

³³Anexo 06: questões de pesquisa / roteiro de entrevista / objetivos da pesquisa.

³⁴Anexo 07: Temas oriundos das análises das degravadas das entrevistas com Promotores.

³⁵São os seguintes temas: a metodologia de pesquisa; educação; noção de direito; Ministério Público; a Proeduc; a atuação dos Promotores, e as Recomendações entre 2001 e 2007.

Nessa investigação qualitativa apresentamos como fonte de pesquisa documental os documentos produzidos pelas Proeduc, intitulados Recomendação pública. Consideramos que as Recomendações públicas são fontes oficiais³⁶. Para Bogdan e Biklen (1994) a perspectiva oficial é um dado importante para a pesquisa.

A análise documental, segundo Lüdke e André (1986), é um método de investigação do conteúdo simbólico das mensagens. Tais mensagens podem ser abordadas de diferentes formas e sob inúmeros ângulos. Para esses autores o método de codificação dos documentos a serem analisados dependerá da natureza do problema, do arcabouço teórico e das questões específicas da pesquisa.

Conforme Lüdke e André (1986) a análise documental pode se tornar uma técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja para completar as informações obtidas por outras técnicas, seja para apresentar novos aspectos de um tema ou problema. Os documentos que foram analisados constituem “uma fonte estável e rica”, conforme essas autoras e puderam ser consultados diversas vezes.

A primeira vantagem dos documentos analisados nesse estudo foi o fato de as Recomendações públicas expedidas entre 2001 e 2007 pelas Proeduc serem de domínio público. A segunda vantagem dos documentos analisados por essa pesquisa foi o seu baixo custo, pois obtivemos os mesmos por meio eletrônico e também na própria Proeduc.

A leitura e a classificação dos dados constituem as atividades principais desenvolvidas nessa análise documental. Assim, dividimos em quatro etapas nossa análise documental: a) identificação dos documentos; b) primeira leitura das Recomendações para caracterização geral dos documentos; c) leitura pormenorizada dos documentos; d) agrupamento das Recomendações por temas para elaboração das categorias classificatórias da pesquisa.

A identificação do material produzido pelas Proeduc ocorreu por meio eletrônico e primeiramente selecionamos as Recomendações públicas, entre 2001 e 2005³⁷. Analisamos primeiramente as Recomendações públicas que foram expedidas em entre 2001 e 2005, constituindo um total de quarenta e seis Recomendações. No início do ano de 2008 atualizamos os dados incluindo as Recomendações até o ano de 2007. Esses documentos analisados revelaram um total de 275 páginas de documentos analisados em sessenta e quatro

³⁶Documentos oficiais entram na categoria de documentos externos, pois são produzidos para o público e abertos à comunidade.

Recomendações públicas expedidas, percorrendo os anos de 2001 a 2007³⁸.

Constatamos que apesar de ter sido criada a segunda Promotoria em 2003, houve um movimento decrescente na quantidade de Recomendações públicas expedidas a partir de 2004 até 2007. Inclusive, no sítio das Proeduc, encontramos a afirmação de que, até a presente data, houve mais de quinhentas solicitações, denúncias, reclamações encaminhadas a esse órgão pela comunidade. Entretanto, o número de Recomendações expedidas após 2004 diminuiu ligeiramente. As Proeduc exercem outras atividades, tem outros procedimentos e atuações, porém optamos em fazer o recorte com as Recomendações públicas entre 2001 e 2007.

A segunda etapa da análise documental foi uma leitura de todos os documentos a fim de anotar suas características gerais³⁹, seguida de uma leitura pormenorizada das Recomendações públicas expedidas entre 2001 e 2007 que aponta os destinatários a quem as Recomendações foram expedidas: a) se à Rede Pública, Rede Privada ou à ambas; b) e se tratavam da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental ou Médio).

A sistematização dos dados retirados das Recomendações foi feita a partir de anotações, lançadas no programa Excel para depois constituirmos esquemas de síntese da comunicação. Essas anotações, como um primeiro momento de classificação dos dados, incluíram o tipo de fonte de informação, os temas tratados, o momento e o local das ocorrências e a natureza do material coletado.

Essa leitura pormenorizada nos fez identificar os reclamantes das denúncias e as representações que geram as Recomendações. São poucas as Recomendações públicas no DF que, em seu texto, identificam o reclamante que as originou. Entre 2001 e 2007, cinquenta e quatro Recomendações públicas apresentam somente o código e o número do procedimento investigativo das mesmas. Tivemos a identificação de apenas duas reclamações realizadas por alunos e uma anônima, que propiciaram duas Recomendações públicas, respectivamente. Constatamos quatro reclamações de pais que geraram Recomendações públicas e três Recomendações públicas expedidas por iniciativa da própria Proeduc.

Entendemos que o fato de não termos identificado o reclamante ou o segmento da comunidade escolar⁴⁰ reclamante ao qual ele pertence, de certa maneira pode enfraquecer o

³⁷Anexo nº 08: Relação das Recomendações públicas expedidas entre 2001 e 2007.

³⁸Anexo nº 09: Quantidade de Recomendações expedidas entre 2001 e 2007 pelas Proeduc e número de páginas das mesmas.

³⁹Anexo nº 10: Características gerais das Recomendações entre 2001 e 2007.

⁴⁰Entendemos por segmentos da comunidade escolar: segmento de pais, de alunos, de professores, de membros

movimento de mobilização da sociedade por uma educação de qualidade. Isso ocorreria na medida em que não temos como identificar com maior clareza qual segmento da comunidade escolar está mais mobilizado: pais, professores, alunos, funcionários ou ainda se são instâncias coletivas escolares que se mobilizaram mais, entre as quais temos os grêmios escolares, conselhos escolares, sindicatos, entre outros. Constatamos também que há prazos determinados nas Recomendações que podem variar de quarenta e oito horas a um mês para que sejam cumpridos.

A organização dos dados coletados foi um processo que envolveu inúmeras leituras e releituras. Depois de reexaminá-los, evidenciamos as temáticas mais frequentes. Com esse procedimento, essencialmente indutivo, construímos categorias.

Após a análise dos temas das Recomendações entre 2001 e 2007 elaboramos categorias classificatórias organizadas em quatro grupos, segundo a atuação das Proeduc, a saber:

- a) Atuação pela garantia de acesso à educação: discussão sobre problemas com a falta de vagas; vestibulinho⁴¹, idade mínima para inscrição em escolas, entre outros temas;
- b) Atuação pela garantia de permanência com qualidade na escola: discussão sobre problemas disciplinares, evasão escolar; ausência de recuperação;
- c) Atuação pela garantia de participação na gestão escolar: discussão sobre eleição de diretores; conselhos escolares, grêmio escolar, associações de pais e mestres.
- d) Atuação pela garantia do espaço público na escola pública: discussão a respeito das parcerias e de concessões que têm sido feitas ao longo dos anos, bem como a entrada dos grupos privados na educação pública.

Relacionamos a análise dos documentos e das falas nas entrevistas semi-estruturadas, à pesquisa bibliográfica realizada. Ressaltamos que as falas dos Promotores permeiam os quatro capítulos de nossa dissertação. Ao longo das entrevistas semi-estruturadas, procuramos melhor compreender o objeto de estudo de nossa pesquisa, retomando muitas vezes nosso referencial teórico estudado.

da equipe gestora, de auxiliares e apoio técnico e ainda membros da comunidade em geral.

CAPÍTULO I – AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL

Introdução

O objetivo desse Capítulo é destacar o papel do Estado na compreensão de políticas públicas e o direito à educação no Brasil. A principal questão que norteou o mesmo foi: qual a relação entre as políticas públicas educacionais e o direito à educação no Brasil?

Esse Capítulo é composto de duas partes. Na primeira definimos Estado, seu papel nos movimentos e na legislação do Estado brasileiro, dentro do paradigma do Estado democrático de direito. Na segunda parte desse Capítulo enfocamos as políticas públicas educacionais, suas lutas, limites e avanços referentes ao direito à educação no Brasil, após conceituarmos o que são políticas públicas.

1 O papel do Estado na compreensão de políticas públicas

Para compreender o termo Estado buscamos Bobbio (1995) que destaca seu conceito como a máxima organização de um grupo de indivíduos sobre um território em virtude de um poder de comando. Se a palavra conhecida para designar as várias formas de Governo primeiramente era civitas, o termo Estado passou de um significado genérico para um específico de condição de posse permanente e exclusiva de um território e de comando sobre seus respectivos habitantes.

O Estado apresentado por Ianni é uma condensação dos interesses das classes e grupos sociais dominantes, incluindo civis e militares, nacionais e estrangeiros. Surge assim um “bloco de poder” e segundo este autor,

O Estado existe na medida em que é o lugar de encontro e expressão do indivíduo e sociedade, a parte e o todo. Em alguma medida, o poder estatal sempre reflete algo do conjunto, de todos, ao mesmo tempo em que expressa os interesses de grupos e classes. A vigência do Estado depende da vigência da totalidade, da universalidade que constitui o indivíduo e a coletividade, o trabalhador e a população, o cidadão e o povo, a sociedade e a nação. (IANNI, 1986, p. 55)

⁴¹Exames realizados por instituições de ensino para o acesso ao ensino fundamental.

Segundo Carnoy “o Estado é o lugar e o centro do exercício do poder, mas não possui seu próprio poder” (Carnoy, 1986, p.43). Entendemos que a questão do poder do Estado está muito presente quando tratamos da relação entre direito e poder. Bobbio destaca ainda que

Do ponto de vista de uma definição forma e instrumental, condição necessária e suficiente para que exista um Estado é que sobre um determinado território se tenha formado um poder em condição de tomar decisões e emanar os comandos correspondentes, vinculatórios para todos aqueles que vivem naquele território e efetivamente cumpridos pela grande maioria dos destinatários na maior parte dos casos em que a obediência é requisitada. Sejam quais forem as decisões. (BOBBIO, 1995, p. 95)

Ao conceituar poder, Lebrun (2004) destaca que é um nome dado a um conjunto de relações que existem por toda a parte e exemplifica com o poder pedagógico, pátrio poder, poder do padre, do policial, entre outros. Bobbio (2004) também afirma que a relação política é uma relação de poder e liberdade. Acrescentamos também nesse rol o poder do Promotor de justiça e o poder do gestor escolar que, de certa forma, irão se imbricar na relação estudada nessa pesquisa.

Ianni (1986) analisa o desdobramento da sociedade em sociedade e Estado e suas diversas modalidades de autoritarismo (oligárquico, populista, militar, fascista) a fim de compreender os momentos em que o Estado invade o privado e anula a cidadania. Quando o Estado parece ser mais visível, segundo esse autor, o mesmo cria a ilusão de que se tornou a sociedade.

Para Muller e Surel (1998), o Estado é percebido atualmente por meio de sua ação, que passa a ser considerada como positiva ou negativa. Assim, esses autores lembram que estudar a ação pública não consiste mais em compreender apenas sobre o lugar e sobre a legitimidade do Estado como organização política abstrata. Trata-se de refletir sobre as lógicas das diferentes formas de intervenção do Estado sobre a sociedade, em identificar os modos de relação existentes entre os atores públicos e privados e em apreender ainda como a ação pública envolve estratégias e dinâmicas pouco nítidas segundo os autores na fronteira entre o Estado e a sociedade.

Na obra de Bobbio (1995) com referência sobre o Estado, entendemos que o funcionalismo e o marxismo são teorias centrais entre as teorias sociológicas do Estado e se diferem no entendimento do Estado no sistema social: o marxismo considera a base

econômica da sociedade e a superestrutura; o Estado está localizado na segunda. Preocupa-se com a ruptura e a mudança social. O funcionalismo considera a função política do Estado como um subsistema dentro do sistema social mais amplo preocupa-se com a manutenção da ordem e a conservação social.

A definição marxista de Estado passa pela idéia da repressão e entendemos que “o Estado tem sua origem na necessidade de controle das lutas sociais entre os diferentes interesses econômicos e que este controle é desempenhado pela classe de maior poder econômico na sociedade” (Carnoy, 1986, p. 21).

Althusser (1985) compreende o Estado dentro da tradição marxista formal. Assim, ao considerar a distinção entre o poder do Estado e o aparelho de Estado, esse autor distingue o conceito de aparelho ideológico do Estado. Compreendemos que todos os aparelhos do Estado funcionam por meio da repressão ou da ideologia, com a diferença, de que o Aparelho (repressivo) do Estado funciona principalmente por meio da repressão e os Aparelhos Ideológicos do Estado (AIE) funcionam através da ideologia. Como exemplo de AIE temos os sistemas das diferentes igrejas, o sistema das diferentes escolas, o sistema político, os diferentes partidos, o sistema jurídico, sindical, entre outros. A ideologia dominante e a classe dominante detém o poder de Estado, cuja finalidade é a manutenção da reprodução das relações de exploração capitalista.

Weber concebe o Estado como “o monopólio legítimo da força; a nação, a aspiração a ter um Estado próprio” (Weber, 2006, p.16). Segundo Weber há uma relação próxima entre a violência e o Estado, pois o Estado pode apoiar-se na força. Esse autor define “o Estado contemporâneo como uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território – a noção de território corresponde a um dos elementos essenciais do Estado – reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física”. (idem, p.60). Explora a noção de dominação⁴² do homem pelo homem, pois os homens dominados se submetem à autoridade que é constantemente reivindicada pelos dominadores.

Assim, nas sociedades capitalistas, o Estado por meio de suas instituições democráticas é controlado pelas classes burguesas, sendo a coerção uma função evidente. Mesmo o sistema jurídico pode se tornar um instrumento de repressão e controle, desde que estabelece as regras de comportamento e as impõe, de acordo com os valores e normas da

⁴²Weber (2006) apresenta três razões internas que justificam a dominação ou três fundamentos da legitimidade: a autoridade do passado eterno com o poder tradicional; a autoridade que se baseia em dons pessoais e carisma do indivíduo; e a autoridade que se impõe pela legalidade, a crença no estatuto legal.

classe dominante.

Entendemos que Gramsci amplia noção de Estado e de luta de classe, para o conjunto chamado sociedade civil. Gramsci compreende que as instituições e com elas, a ciência, a cultura não podem ser instrumentos neutros e que a escola e a universidade passam também a ser instrumentos de sujeição ideológica. Ao ler Gramsci por meio de Althusser (1985) percebemos que o segundo compreende que

[...] o que torna instrumento de subordinação ideológica não são os valores da burguesia e os interesses de seus representantes, mas seu funcionamento ideológico. A escola continuaria máquina de sujeição, ainda que mudasse de mãos e adotasse valores e interesses hipoteticamente opostos.” (ALTHUSSER, 1985, p.17)

As idéias de Gramsci⁴³ são ampliadas por Poulantzas, que vê o Estado com parte e resultado das lutas de classe. Assim, o Estado interfere diretamente na economia como parte de sua tentativa de resolver as contradições da produção. O Estado é marcado pela luta de classe, mesmo quando ele tenta manter uma hegemonia externa da classe dominante. Assim,

[...] todas as instituições estão engajadas na reprodução da estrutura de classe e todas têm uma multiplicidade de funções. A separação dos aparelhos repressivos dos ideológicos, para Poulantzas, obscurece o papel que cada um desempenha. A escola, então não é somente um aparelho ideológico, mas também repressivo [...] (a escola) por lei pode forçar os estudantes a comportarem-se de determinada maneira, a se conformarem com padrões predeterminados de comportamento, e tem o poder periódico de conservar os estudantes nas aulas, em outras palavras, ela pode mantê-los fisicamente constrangidos para serem expostos ao treino ideológico que escolhe e faz isso em cooperação com os aparelhos repressivos do Estado. (CARNOY, 1986, p.47)

Finalmente, o problema da pobreza, o acidente de trabalho⁴⁴, e a degradação da vida maioria das pessoas sob o regime do capitalismo, bem como as soluções apresentadas por

⁴³Ele entende que o Estado é parte da hegemonia (ideológica) da classe dominante e aparelho repressivo. (CARNOY, 1986, p. 43)

⁴⁴Com o cenário das minas de carvão e do acidente de trabalho provocado pelo desenvolvimento na França que Ewald (1986) apresenta sua obra “O Estado Providência”, a lei de 9 de abril de 1898 sobre a responsabilidade dos acidentes de trabalho e confirma que esse tem regularidade. A previsibilidade e regularidade dos acidentes de trabalho eram observadas na França desde 1868, segundo Ewald (1986). Com a lei de 1898 na França surgem algumas categorias como a do risco, a da seguridade social, e do Estado providência, como um dos processos de socialização das responsabilidades. Para esse autor, o acidente moderno tem uma objetividade social. O acidente de trabalho moderno não acontece ao acaso. É, sobretudo um produto da vida coletiva.

esse regime levaram à construção de um conceito intitulado Bem-Estar⁴⁵. Mishra afirma que “o bem-estar se manifesta na identificação das necessidades humanas e na distribuição do produto social de acordo com critérios de necessidade” (Mishra, 1975, p. 02).

Um novo conceito é discutido: bem-estar social⁴⁶. O conceito de bem-estar a partir de Marx pressupõe a compreensão de que no capitalismo, o trabalhador é um vendedor de força de trabalho em condições de livre mercado. Sua força é uma mercadoria e como tal está sujeita às variações do mercado. Mishra (1975) destaca que Marx conclui que a identificação das necessidades humanas e sua satisfação são incompatíveis com os valores e instituições do capitalismo. Marx situa cultural e historicamente o conceito de necessidade. Ele não negou o desenvolvimento parcial do bem-estar, o reconhecimento⁴⁷ das necessidades humanas e o crescimento de instituições voltadas para a satisfação dessas necessidades no interior da estrutura capitalista.

Nessa intervenção global, cabe também o incremento das políticas sociais. O Estado Keneyiano é o Estado de Bem-Estar ou Welfare State. Importante observar que há vários Welfare State, pois o que ocorreu na Inglaterra, não foi o que aconteceu na França, nem o que ocorreu nos países do Norte e assim por diante. Pereira destaca que

[...] o Welfare State, no seu funcionamento, varia de um contexto nacional para outro; ou seja, não dá um modelo único de Welfare State que possa servir de paradigma unitário. Sendo assim, há aqueles que promovem satisfatórias condições de bem-estar social e aqueles que, apesar do nome, dos gastos e das ações sociais que realizam, não apresentam o mesmo desempenho. Daí a existência na literatura sobre política social de várias classificações de Welfare State, indicando, no fundo, a maneira particular como o bem-estar é interpretado e tratado por cada Estado nacional. (PEREIRA, 1994, p. 05)

⁴⁵A noção de Estado de Bem-Estar Social é impregnada de conteúdos socialmente positivos revelando a ambigüidade existente entre essa noção positiva e o estado de miséria, pobreza e exclusão social. Essa ambigüidade é premente quando constatamos que esse Estado, que se diz Protetor, é caracterizado mais como um elemento estrutural das economias capitalistas contemporâneas, muito menos preocupado com a concretização de programas sociais democratas do pós-guerra.

⁴⁶O termo bem-estar (Welfare), acoplado à palavra Estado (State), não significa necessariamente que um Estado assim, qualificado garanta, de fato, bem-estar a todos, especialmente aos mais necessitados. A expressão Welfare State é, na verdade, uma autodenominação concebida pelo arcebispo inglês William Temple, que em contraposição ao Estado o beligerante nazista, da segunda grande guerra, acenava com um Estado de “bem-estar” que nasceria com o processo de reconstrução européia pelos aliados. O Welfare State é a intenção institucionalizada de promover o bem-estar de todos os membros de uma dada sociedade, enquanto o “bem-estar social” (social Welfare) é o efetivo bem-estar usufruído pela sociedade, seja mediante as políticas do Welfare State ou de outras instituições.

⁴⁷Esse reconhecimento foi apresentado na legislação fabril com a regulamentação social das horas e condições de trabalho, a partir de 1833, com extensão gradual e consolidação em 1867.

Destacamos a importância do estudo das teorias do Estado para o melhor entendimento das políticas públicas educacionais no Brasil, pois concordamos com Carnoy,

Eu sustento que essas diferenças entre as concepções gerais da teoria de Estado e as diferenças internas de cada uma são a base para a compreensão das diferentes estratégias político-econômicas de mudança e controle sociais nas sociedades capitalistas avançadas e no Terceiro Mundo. As teorias do Estado são, pois, teorias de política. (CARNOY, 1986, p. 11)

Acreditamos que para melhor compreender a educação como política social, precisamos situá-la no interior de um tipo particular de Estado. Para Höfling (2001) as políticas sociais, como as de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento assumem feições diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado.

Gramsci, explicado por Mordenti (2007)⁴⁸ reforça a importância do coletivo, mesmo consciente de fazermos parte de uma sociedade globalizada e em um Estado de características neoliberais. Mordenti destaca que as soluções para uma educação de qualidade dentro do panorama gramsciniano são: a) superação do isolamento; b) a qualificação coletiva; c) a organização contra a individualização, precarização, intensificação e fragmentação do trabalho. Assim, destacamos que a compreensão do papel do Estado em que o MP e o Poder Executivo estão inseridos é essencial, tendo em vista que as mudanças do mesmo fazem parte de um processo maior de crise estrutural.

Segundo Peroni, “as estratégias de superação da crise, como o neoliberalismo, a globalização, a reestruturação produtiva e a terceira via é que estão redefinindo o papel do Estado” (Peroni, 2006, p. 341). As Proeduc e a SEEDF fazem parte de um mesmo Estado capitalista⁴⁹. A evolução capitalista tem consequências para a escola pública também. Gramsci, lido por meio de Nosela ratifica que o problema da escola não é somente técnico. É também político na medida em que

[...] a burguesia, como classe que controla o Estado, desinteressa-se da escola, deixa que os burocratas façam e desfaçam a seu critério e que os ministros da instrução pública sejam escolhidos conforme o vento da

⁴⁸ Conferência de encerramento do IV Simpósio Trabalho e Educação: Gramsci, Política e Educação, realizado na Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, de 22 a 24 de agosto de 2007. Título da Conferência:

“Gramsci nell’epoca della globalizzazione e del neoliberalismo” por Raul Mordenti.

⁴⁹ Segundo Bianchetti, “na perspectiva do liberalismo, Estado Capitalista, como instituição política, é o resultado natural das relações econômicas que estabelecem nossa sociedade. É a organização que surge espontaneamente como produto da existência das relações de mercado” (BIANCHETTI, 2005, p.79). Dentro da “perspectiva crítica, o Estado capitalista é o que instrumentaliza uma determinada ordem social, em função dos interesses das classes dominantes” (idem, p.81).

concorrência política, pelas brigas dos grupelhos, para alcançar o feliz equilíbrio dos partidos na composição do executivo.(NOSELA, 2004, p. 71)

A importância de se retomar o estudo do Estado brasileiro foi igualmente apresentada por Bercovici que ressalta que uma das grandes dificuldades dos estudos jurídicos constitucionais brasileiros na atualidade é a falta de uma reflexão mais aprofundada sobre o Estado. Para esse autor, há uma crise no Brasil devido “a sua estrutura administrativa, a redução do planejamento ao orçamento e a reforma administrativa neoliberal” (Bercovici, 2003, p. 316).

1.1 O Estado brasileiro: movimentos e legislação

O Estado Brasileiro assume características de casos de um não-desenvolvimento do Estado do Bem-Estar Social. Conforme Aureliano e Draibe, o Estado Brasileiro apresenta no mínimo um tipo anômalo de formação e implementação dos sistemas de proteção social. As autoras entendem que no nosso país há uma ausência de organização da política social com “a multiplicidade das contribuições e fundos sociais, uma fragmentação da máquina administrativa, marcada por superposições e pela pouca transparência do gasto social” (Aureliano e Draibe, 1989, p.87). Compartilhamos dessa visão, sobretudo ao entendermos que as políticas públicas educacionais são políticas sociais.

Segundo Mendonça, o Estado Brasileiro é marcado por ordenamentos patrimonialistas. Esse autor, utilizando-se do referencial weberiano, lembra que o patrimonialismo é “uma forma de organização social baseada no patrimônio, uma forma tradicional de organização da sociedade, inspirada na economia e no poder doméstico⁵⁰ e baseada na autoridade santificada pela tradição” (Mendonça, 2000, p.50). E considerando o Estado patrimonial como uma categoria para análise da gestão democrática do ensino público entende que o “Estado brasileiro herdou a tendência para o gigantismo, o centralismo e a função empreendedora de produtor da riqueza da Nação” (idem, p. 52).

Há valores autoritários que presidem as relações sociais brasileiras e se incrustaram em nossa cultura desde os tempos coloniais. A Constituição Federal de 1824 refletia valores de uma cultura escravagista e uma rígida estratificação da sociedade brasileira. O tratamento dado à educação nesta Constituição é “reduzido e reproduz o entendimento da

⁵⁰Mendonça entende esse poder doméstico, como de satisfação das necessidades pessoais, de ordem privada, da família do chefe da casa (MENDONÇA, 2000, p. 51)

época em que a educação ficava a cargo, preponderantemente, da família e da Igreja” (Maliska, 2001, p.21).

Azevedo (2004) destaca que a Constituição do Império não forjou o reconhecimento da escolaridade das massas e poucos foram considerados cidadãos plenos ou ativos, em relação ao usufruto de seus direitos políticos. Essa Constituição garantia apenas a instrução primária e gratuita, deixando claro que o escravo era ainda uma coisa e uma propriedade particular.

O caráter laico e descentralizado do ensino surge com a Constituição de 1891. Maliska (2001) afirma que a Constituição de 1824 e a de 1891 têm a forma de Estado e de Governo diferentes, porém o paradigma liberal continuou o mesmo. Após a Primeira Guerra Mundial, emerge no Brasil a problemática educacional com mais vigor. Novos grupos surgiram com votos do povo instruído, porém dirigir a nação ainda era tarefa para as elites.

Um dos fatos marcantes na história da educação no Brasil ou marcos que refletem a polarização entre o público e o privado na educação brasileira como na década de 30, foi a laicidade presente no Manifesto dos Pioneiros. Houve ainda campanhas de alfabetização e pela universalização do ensino primário. A influência de John Dewey na educação é percebida e relatada por Freitag, pois

A educação exigida por Dewey vem a ser uma doutrina pedagógica específica da sociedade democrática. Educação não é simplesmente um mecanismo de perpetuação de estruturas sociais anteriores, mas um mecanismo de implantação de estruturas sociais ainda imperfeitas: as democráticas. (FREITAG, 1986, p.19)

A Constituição Federal de 1934, segundo Maliska (2001) deixou a tradição liberal democrática da primeira Constituição Republicana para aproximar-se da tradição de Weimar, ou seja, novos títulos relativos à ordem social, econômica, familiar, educacional, cultural foram anexados, bem como contribuições relativas aos direitos sociais. Essa Constituição estabelece “a necessidade de um Plano Nacional de Educação, que coordene e supervisione as atividades de ensino em todos os níveis” (idem, p.50).

Com a Constituição de 1937, o Brasil viveu sua experiência sob um regime fascista. Essa Constituição, de espírito autoritário propõe a relevância do poder executivo. Freitag relembra que

Com o auxílio de certos grupos militares (tenentes) e apoiados pela classe burguesa, Vargas assume o poder em 1930, implantando, em 1937, o Estado Novo, com traços ditatoriais. Isto significa que a sociedade política invade

áreas da sociedade civil, subordinando-as ao seu controle... A política educacional do Estado Novo não se limita à simples legislação e sua implantação. Essa política visa, acima de tudo, transformar o sistema educacional em um instrumento mais eficaz de manipulação das classes subalternas. (idem, p. 50-52)

A Assembléia Nacional Constituinte, tomando por base a Constituição de 1934, cujos reflexos são sociais e democráticos, promulgou a quinta Constituição Brasileira. A Constituição Federal de 1964 apresenta pela primeira vez o fato de a União legislar sobre as diretrizes nacionais da educação e leis orgânicas do ensino por setor. Há também o embate da iniciativa privada x ensino público.

Conforme Freitag, o Estado será um mediador dos novos interesses depois no período pós-guerra. O período de 45-60 é marcado pela aceleração e diversificação do processo de substituição de importações: é o Estado popular-desenvolvimentista. Surge o capital estrangeiro, “que pelo menos na fase de euforia desenvolvimentista, não é percebido como um inimigo do projeto nacional-desenvolvimentista” (idem, p.55).

A Constituição de 1967 foi precedida de diversos atos jurídicos antidemocráticos que se iniciaram com o golpe ocorrido em março de 1964. Consideramos que essa Constituição foi um verdadeiro retrocesso democrático. A Constituição de 1969 elimina diversas expressões democráticas de seu texto, pois o regime militar muda o panorama da sociedade. Em 1971, há falta de vagas nas universidades e movimentos estudantis dos excedentes, fazendo passeatas e reivindicações.

Behring e Boschetti ao analisar os caminhos da política social no Brasil destacam “o processo contraditório da ditadura militar, que moderniza setores da sociedade e no mesmo passo cria as condições para o seu próprio ocaso: gerou a maior concentração operária do mundo – ABCD paulista – e assalariou os profissionais de nível superior” (Behring e Boschetti, 2006, p.15). Segundo as autoras, na ditadura militar pós-64 constatamos um processo de modernização conservadora. Isso foi traduzido pela industrialização e urbanização aceleradas e modernização do Estado brasileiro, propiciando uma expansão das políticas sociais que eram centralizadas nacionalmente. Entretanto, as autoras afirmam que o que ocorreu na verdade foi o agravamento das contradições sociais do país.

Alguns movimentos em prol da educação acontecem em 1978, 1981 e 1983: educação especial para pessoas portadoras de deficiência, a aposentadoria especial para professores e definição de um percentual mínimo de aplicação dos recursos orçamentários em educação respectivamente. Em 1985, o ensino profissionalizante tem seus dias contados. Há um processo de redemocratização do país pelo desgaste do poder militar. A Assembléia

Constituinte é convocada: houve a participação organizada da sociedade por comissões, subcomissões, audiências públicas, iniciativa popular. Emendas foram apresentadas forçando os educadores a se organizar.

A Lei Maior do ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal Brasileira de outubro de 1988, em seu Preâmbulo institui um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, bem como a liberdade, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, disposta a solucionar de maneira pacífica as controvérsias. A educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados são os direitos sociais estabelecidos pela Constituição em seu Art. 6, Capítulo II, Título II.

Para Telles a concepção universalista de direitos sociais foi incorporada muito tardiamente na legislação brasileira e “é uma referência fundadora de uma modernidade democrática que prometia enterrar de vez 20 anos de governos militares” (Telles, 2006, p. 173). A Constituição Federal de 1988 procurou englobar, à época, a demanda dos educadores organizados. Segundo Mendonça,

[...] a Carta de Goiânia, fruto principal da IV Conferência Brasileira de Educação, que organizou a mobilização de educadores no ordenamento da educação brasileira a ser incluída na Constituição Federal de 1988, propugnou pelo controle da execução da política educacional pela sociedade civil nos níveis federal, estadual e municipal. (MENDONÇA, 2000, p.16)

A Constituição Federal de 1988 apresenta o princípio de direito público e subjetivo. Direito cuja grandeza está em ser inerente ao sujeito⁵¹ e não ofertado a ele por nenhum poder externo. Somos sujeitos de direitos⁵². Entramos no paradigma do Estado Democrático de Direito. Compreendemos que há não apenas homens sujeitos de direitos, mas há sujeitos coletivos de direito. Esses sujeitos de direito surgem da “ação coletiva dos novos sujeitos sociais, [...] em configuração determinada pelos processos sociais e os direitos novos que elas enunciam” (Sousa Junior, 2002, p.47).

Entendemos que há pactos e declarações internacionais importantes no que se refere ao direito à educação e que nossos diplomas legais são também avançados, na medida

⁵¹Para definir sujeito de direito, Habermas (2002) afirma que tudo aquilo que pode ser biologicamente definido como espécie humana deve ser considerado como uma pessoa em potencial, titular de direitos fundamentais: “[...]tout ce qui peut être biologiquement défini comme spécimen humain doit être regardé comme une personne potentielle, titulaire de droits fondamentaux” (HABERMAS, 2002, p. 51).

⁵²O entendimento de direitos individuais, difusos e coletivos nos auxiliaram a compreender o homem como um sujeito de direitos.

em que estabelecem o cidadão, mesmo sendo criança ou adolescente, como sujeito de direito. Estevão (2006) compreende que a universalização favorecida pela educação transforma a escola em um fórum público a que todos devem ter acesso e os seus atores em “autores ou sujeitos de direito.

Alguns anos após a promulgação da CF de 88, o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA⁵³ ratificou o tripé: Estado/Família/Sociedade no dever de assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à educação e cabe ao Ministério Público inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas relacionados às crianças e aos adolescentes. O ECA consagrou uma conquista enorme ao tornar-se um instrumento que aponta para direitos e deveres que podem inclusive subsidiar políticas públicas de Estado.

Vieira destaca que na América Latina acontece a quase predominância do estado de direito democrático prevalecendo, no campo jurídico-político, uma democracia formal. Para esse autor, estados de direito democrático ou as democracias formais, “estão instalados em sociedades muito pouco democráticas” (Vieira, 2007, p.107).

Esse autor define como sociedade democrática “aquela na qual ocorre real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões, havendo, portanto real participação deles nos rendimentos da produção” (idem, p.134). Participar dos rendimentos da produção envolve não só mecanismos de distribuição da renda, mas, sobretudo níveis crescentes de coletivização das decisões principalmente nas diversas formas de produção.

Assim, inclusive sociedades pouco democráticas possuem estados de direito democrático, segundo Vieira. Edificam-se estados de direito democrático em sociedades limitadas em suas manifestações e interesses, com forte presença autoritária, na prática política e na própria cultura. Isso acontece porque as sociedades passam por sérias transformações econômicas, que as levaram, nos últimos dez ou quinze anos, a uma política econômica com política social direcionada a cuidar momentaneamente de indigentes, de maneira focalizada, dispersa e seletiva. Aparecem programas e diretrizes, relacionados com a política social, que em si revelam somente pretensões de uma política social. Quase sempre não se concretizam apenas se transformam em programas e diretrizes para serem exibidos à sociedade, sem intervenção nela, porque não têm função de modificá-la.

⁵³Publicado em 13 de junho de 1990.

Vieira define que “um Estado de Direito efetivamente exercido se sustenta em certos princípios válidos em qualquer país onde a liberdade prevalece sobre a autoridade” (Vieira, 2007, p. 130). São princípios: o império da lei, a divisão de poderes, a legalidade da administração e a garantia dos direitos e liberdades individuais. Segundo esse autor, o mais perfeito e seguro “sustentáculo” do Estado de Direito é a sociedade democrática.

Nesse sentido o Estado de direito, pode ser compreendido como uma via média entre a negação dos “extremos políticos” do absolutismo e da soberania popular (Fioravanti, 1999, p. 143). O Estado democrático de direito assinala uma tensão entre a democracia e o constitucionalismo, pois se a democracia vem legitimar o poder de quem foi chamado a representar o povo soberano, o constitucionalismo limita esse poder, estabelece condições fixas para seu exercício. De certa maneira, temos a SEEDF cujos responsáveis pelos seus órgãos centrais são pessoas nomeadas pelo governador, eleito democraticamente no DF e temos o MPDFT, cujos operadores do direito surgem para limitar esse poder de quem veio representar o povo soberano.

Lyra Filho afirma que os direitos subjetivos históricos não são “os buraquinhos intrasistemáticos dum ordenamento normativo, cuja plenitude, dita hermética, só admite liberdades como sobejo de restrições sem limites” (Lyra Filho, 1984, p. 14). Os direitos subjetivos surgem, na sociedade civil, pela conscientização, cada vez maior das pessoas, classes, grupos e povos.

Não basta termos um Estado Democrático de Direito como lei e um Estado real⁵⁴ com características patrimonialistas, em que o público e o privado são, muitas vezes, compreendidos como doméstico.

2 As políticas públicas educacionais no Brasil: lutas, limites e avanços

Conceituar política pública é uma tarefa complexa. Muller e Surel (1998) nos lembram da dificuldade em se definir política pública, pois na literatura especializada encontramos definições simplificadas a definições mais completas. A expressão política pública pode ser entendida por meio da construção de duas partes: política e pública.

O caráter polissêmico do termo política⁵⁵ tem sido lembrado como um elemento

⁵⁴Estado real é uma expressão utilizada por Mendonça (2000) ao se referir ao Estado marcado fortemente por influências patrimonialistas, que colaboram inclusive com a formação das bases do autoritarismo.

⁵⁵Em inglês há duas palavras diferentes para designar o que o português reúne sob a noção de política. O termo

que dificulta a compreensão da expressão política pública. No dicionário encontramos um amplo significado de política como a ciência do governo dos povos, a arte de dirigir os negócios públicos, entre outros conceitos⁵⁶. Tenzer define política como poder, mas que é ao mesmo tempo, princípio de organização de uma ordem social. Segundo esse autor a política:

Como poder, a política parece não dever obedecer a outra regra além daquela da conservação do poder por aqueles que o detêm; como princípio de organização, ela pode ser qualificada em função da ordem que ela visa instituir. Como poder, é paradoxalmente precária, tendo em vista que nenhum poder pode estar seguro e permanecer para sempre; como princípio de organização, se estabelece em durar e se ramifica, para assim dizer, em todo corpo social (tradução nossa). (TENZER, 1993, p. 3-4)

Se política é a arte de governar ou de decidir a respeito dos conflitos presentes em agrupamentos sociais, o termo público diz respeito ao que é comum, sendo usado quando nos referirmos à coletividade. Política pública é, portanto, a ação do Estado que procura atender às necessidades da coletividade, não sendo somente a ação de um governo específico, para resolver problemas de governo.

A fim de melhor compreendermos alguns conceitos relacionados às políticas públicas reportamo-nos também às reflexões de Höfling (2001). As políticas públicas de Estado visam ao bem comum e à diminuição da desigualdade, diferentemente da temporalidade de programas pontuais de governo. Essa autora desvela a idéia do que é Estado e governo ao considerar o Estado como o conjunto de instituições permanentes, seus órgãos legislativos, tribunais, exército entre outras. Considera o governo como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade, que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado tempo. As políticas sociais, segundo essa autora, são as ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, prioritariamente para a redistribuição dos benefícios sociais. Tais benefícios sociais visam à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Consideramos importante traçarmos o papel do Estado e sua relação com as políticas públicas porque as mesmas são delineadas face aos marcos da (re)estruturação produtiva do capital. Em nosso entender, a análise dos atuais desafios do processo de

compreende ao mesmo tempo a esfera política e da ação política (policy, plural policies) e a atividade política (politics).

⁵⁶Ferreira apresenta o amplo significado de política como “a ciência do governo dos povos; ciência ou arte de dirigir os negócios públicos; ramo das ciências sociais que trata da organização e do governo dos Estados; arte de dirigir as relações entre os Estados; princípios políticos; astúcia; artifício; civilidade; e também a maneira

mundialização/globalização do projeto neoliberal que colocam em xeque o próprio papel do Estado está expressa na elaboração e na estruturação das políticas públicas educacionais.

Compreender as políticas públicas no Brasil significa localizar o nosso país em uma sociedade contemporânea com seus problemas e limitações. Antunes (2001) apresenta como problemas atuais da sociedade contemporânea: desemprego, degradação, destruição, (des)socialização, desmercantilização, argumenta que a lógica societal é dotada de uma aguda destrutividade. Existe a destrutividade e (des)socialização contemporânea, a suposição da destruição da própria economia de mercado e o equívoco em pensar na desapareição ou fim do mercado.

Segundo Antunes, isso gera um cenário crítico, pois as tendências num contexto de crise estrutural do capital são a) a lógica destrutiva; b) formas produtivas flexibilizadas e (des)regulamentadas; c) forte despotismo e controle fabril; d) (des)regulação neoliberal; e) destruição da força humana; f) degradação crescente; g) produção de mercadorias que destrói o meio ambiente; h) aguda destrutividade; destroçam-se os direitos sociais; i) sociedade descartável; j) e o fato de a América Latina se integrar destruindo-se socialmente.

Para o cientista social Jessé Souza a desigualdade brasileira, “na nossa percepção social não mudou radicalmente desde a escravidão. Porque as pessoas só pensam em crescimento econômico” (Souza, 2006). Com tal observação, Jessé Souza assume que esse crescimento seja pouco importante, porém que não pode ser o único, pois a escola não é o início do processo de competição social, como muitos pensam e que ao contrário, se a escola for encarada isoladamente, ela pode até sancionar e legitimar a desigualdade já existente. Esse autor lembra que um terço da população brasileira é totalmente excluído de qualquer acesso que possibilite um trabalho produtivo dentro das condições de competitividade do mercado capitalista e que “isso também implica a ausência dessas pessoas no Estado e na esfera pública, pela impossibilidade de ter voz própria e percepção dos seus efetivos interesses em longo prazo” (idem, idem).

Para se implementar políticas públicas educacionais segundo Azevedo (1997) temos que determinar primeiramente o nível de prioridade que se reserva à educação, o conjunto de valores que articulam as relações sociais e termos ainda presente as soluções técnico-políticas escolhidas para operacionalizar tais políticas.

Conforme afirma Mendonça, poucos sistemas de ensino público criaram mecanismos de controle de suas políticas públicas educacionais e quando esse controle existe

“seu exercício é atribuído a instâncias do sistema ou da unidade escolar já organizada para outros fins, bem como a instituições de natureza corporativa ou, mesmo, do próprio poder público” (Mendonça, 2000, p. 353). Se durante longos períodos da história brasileira a educação foi total ou parcialmente negligenciada, estudar e analisar as políticas educacionais, como políticas sociais, significa identificar uma perspectiva crítica tanto nos fatores condicionantes da educação quanto nas modificações por elas geradas na estrutura da sociedade brasileira.

Mendonça destaca que a feição neoliberal que atingiu a educação e suas políticas públicas “têm, invariavelmente, lançado mão de medidas autoritárias, restritivas da democracia e da participação, numa evidência de esvaziamento do poder político” (Mendonça, 2000, p. 68). Não bastou a existência de diplomas legais avançados para a garantia de uma educação de qualidade para todos.

Segundo Silva, quando o Estado define as políticas públicas educacionais pelos instrumentos do mercado, elas revelam

[...] de uma parte, a utilização da educação pública como instrumento de intervenção eficaz, canal de persuasão que as instituições financeiras e os constituintes do Grupo dos Sete alcançam as políticas nacionais dos Estados sem o uso de instrumentos bélicos; e, de outra, a utilização da educação pública como instrumento regulador da exclusão, dos conflitos sociais e também reintegrador dos indivíduos aptos ao sistema produtivo. [...] São políticas que destroem a história de lutas e de conquistas dos oprimidos. Não são raros os casos de insolvência dos governos estaduais e municipais sem condições de administrar financeiramente os déficits sociais e o crescimento das dívidas públicas. (SILVA, 2002, p.100)

Sendo assim, os anos 90 foram marcados por acordos nacionais para renovar os sistemas educacionais e por pactos educativos para modernizar os sistemas de ensino, adaptando-os às exigências da economia globalizada. O foco estava na descentralização, como meio de transferência de responsabilidades da gestão e execução dos serviços educativos da União para Estados e municípios. Nesse período houve, ainda, financiamentos do Banco Mundial (BM) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para reformas educativas de ordem pedagógica e administrativas, além de políticas em longo prazo por meio de Planos Decenais de Educação com apelos para eficiência e eficácia do sistema educacional e da escola.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado assume que o Estado é culpado pela crise brasileira. Essa crise propicia a deteriorização dos serviços públicos, crise fiscal e inflação. A solução apresentada seria então a reforma do Estado brasileiro. Essa

reforma geraria um crescimento sustentado pela economia e corrigiria as desigualdades sociais e regionais. O Estado, a partir dessa reforma, estaria mais forte devido sua ação reguladora pela economia de mercado e os serviços básicos também sairiam fortalecidos. A base da administração era gerencial, eficiente com o controle dos resultados. A idéia de descentralizar foi justificada para que o cidadão fosse atingido, como um cliente dos serviços do Estado. Assim, esse Plano afirma que:

[...] reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientemos outro processo tão importante quanto, e que, no entanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de publicização”. (PLANO, 1995, p.12-13)

A definição de Estado assumida em 1995 é “a de uma organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território” (Plano, 1995, p.12). Assim, o Estado brasileiro reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo o papel de regulador e provedor ou Promotor dos serviços sociais como a educação e saúde. As funções de regulação e de coordenação são reforçadas pelo Estado, que se por um lado se fragiliza, por outro lado pretende ser forte ao fiscalizar, controlar e avaliar.

A Lei de Diretrizes e Bases Lei da Educação Nacional de n. 9.394/96 promulgada nesse contexto político assegurou também a atuação controladora do Estado em matéria educacional. Segundo Ranieri (2000), ampliou-se o grau de atuação autônoma dos sistemas⁵⁷ e das instituições de ensino, entretanto insistindo na idéia de controle de resultados.

Concordamos com Silva (2002) quando afirma que a educação pública no Brasil revelou uma privatização institucionalizada e regulamentada, que se distancia dos direitos sociais universais. Acreditamos que essa LDBN/96 poderia ter ratificado o direito à educação e a prioridade absoluta à criança e ao adolescente, estabelecido também pelo ECA. Assim, temos a impressão de que a LDBN/96 de certa forma minimizou essa concepção de escola como membro da rede de proteção à criança e ao adolescente.

⁵⁷A autora entende por sistemas de ensino, um conjunto de instituições educacionais (compreendidos os elementos materiais e humanos que as compõem), como as normas nacionais editadas pela União e as normas especiais que o vinculam a tal ou qual ente federado (RANIERI, 2000, p. 118).

O direito à educação no Brasil é um direito fundamental a que faz jus o cidadão brasileiro. Segundo a Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu artigo 205, a educação, direito de todos e dever do Estado e da Família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Constatamos um grande movimento na legislação brasileira, que tem marcado uma evolução do que entendemos por direito à educação. O direito à educação foi sendo ampliado ao longo do tempo e incorporado à nossa legislação, a saber: na Constituição Federal de 1824, consta a instrução primária para todos; na Constituição Federal de 1934 a União planeja, coordena e executa a educação nacional; na Constituição Federal de 1946, o ensino primário é de quatro anos com a prerrogativa de a União legislar sobre a educação; a Lei de Diretrizes e Bases de 1961 estipula a obrigatoriedade a partir dos sete anos de idade; a Constituição Federal de 1969, o primário de sete a quatorze anos; a Lei 5692/71, propõe o 1º grau de 8 anos; a Constituição Federal de 1988 estabelece a noção de direito público subjetivo, a educação como dever do Estado na oferta em qualquer idade, e finalmente, a Lei de Diretrizes e Bases de 1996, apresenta o conceito de Educação Básica.

Observamos que persistem ainda anacronismos presentes em nossa legislação como o conceito de Educação Básica que inclui a educação infantil e o ensino médio, mas que não os torna obrigatórios. Vemos a instituição do Plano Nacional da Educação, em 2001, e que apesar da vigência de dez anos não prevê a universalização da educação infantil e do ensino médio. Mesmo tendo o Ensino fundamental obrigatório, sabemos que o mesmo ainda não está universalizado.

Um desafio que temos na área educacional é o entendimento de qualidade social da educação. Na dedicatória da obra intitulada “Consulta sobre Qualidade da Educação Infantil: o que pensam e que querem os sujeitos deste direito”⁵⁸, a concretização do direito de todas as crianças, sem distinção, é ter uma educação infantil de qualidade. Essa educação de qualidade é definida “como um espaço para aprender, crescer e ter prazer” (Consulta, 2006). Essa obra alerta que a sonegação desse direito acontece justamente àquelas famílias e crianças mais necessitadas desse atendimento, pois as mesmas precisam de creches. O objetivo desta

⁵⁸Essa Consulta foi realizada pelo Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib) com o apoio da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. O Mieib desenvolve ações que visem à mobilização e à articulação nacionais comprometidas com a educação infantil. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação constrói alianças e parcerias com diversas organizações e movimentos nacionais e internacionais para promover os direitos educacionais, denunciar injustiças e principalmente, questionar e mudar as políticas públicas.

Consulta foi o de alertar que

[...] o direito a uma educação infantil de qualidade, além de ser um direito da criança é um direito da família e uma exigência da vida atual, na qual a mulher tem seus direitos se ausenta do lar para trabalhar e tem uma vida social e profissional ativa.” (CONSULTA, 2006, p.13)

Essa obra nos auxiliou a compreender e delimitar o conceito de qualidade para educação, pois a qualidade é um conceito socialmente construído, sujeito também a constantes negociações e movimentos: “a qualidade baseia-se em direitos, necessidades, demandas, conhecimentos e possibilidades” (idem, p.15). A falta de qualidade da educação infantil, por exemplo, torna-se uma violação ao direito à educação com qualidade da criança. Isso pode levar a consequências graves e riscos que comprometem “seu desenvolvimento, físico, psicológico e como ser social” (idem, idem). E conclui que

O direito à educação infantil inclui não só o acesso a creches e pré-escolas, mas também o direito a uma educação de qualidade, que considere as necessidades da criança na faixa etária de 0 a 6 anos [...] Para atingir uma boa qualidade, que respeite os direitos da criança e de sua família, é indispensável que ela seja construída com a participação ativa de todos os protagonistas envolvidos, o que inclui desde as autoridades responsáveis, nos órgãos oficiais e nas entidades, até os adultos que trabalham nas instituições, com a contribuição dos pais, mães e das pessoas da comunidade mais próxima, geralmente chamados apenas para colaborar na execução de alguma tarefa. (CONSULTA, 2006, p. 103)

Dentro dessa perspectiva de educação de qualidade, o direito humano à educação é um direito que perpassa por toda a vida, como um processo permanente. Ao caracterizar a educação como um direito social, além de compreendemos que esse é um direito próprio do homem, destacamos uma de suas características: a irrenunciabilidade. Por isso não é transacionável, perdurando por toda a vida das pessoas.

Embasamos nossa compreensão de direito social nas três características do mesmo enumeradas por Ewald (1986). Em primeiro lugar, esse autor destaca que o direito social é um direito que se dirige menos aos indivíduos isoladamente, mas refere-se, sobretudo aos indivíduos enquanto pertencem a uma classe ou categoria socioprofissional. O direito social é um direito distributivo e é um direito realista. A segunda característica apresentada para o direito social é que esse direito não é um direito de igualdades; pelo contrário, é um direito de das diferenças, um direito discriminatório para que possa ser justo. Esse direito considera as disparidades, pois o mesmo busca estabelecer uma ordem de coexistência, apesar das particularidades individuais. Estabelece os equilíbrios desfeitos, compensa tais desigualdades,

favorece os fracos em relação aos fortes. Finalmente, somos levados por esse autor à terceira característica do direito social que é o fato desse direito ter uma base sociológica intrínseca e não ser de base filosófica como o direito civil clássico. A sociologia fornece o tipo de saber do qual o direito social necessita e desvela também as injustiças sociais a serem reparadas.

Concordamos com Ewald quando afirma que o direito social não completa o antigo direito civil nem preenche suas lacunas. O direito social introduz e organiza o conflito dos direitos. Como consequência, esse autor apresenta que o direito social é indissociável da idéia de solidariedade, pois se torna um grande operador de concessões mútuas. O autor lança inclusive a imagem de que o direito social seria uma escola de tolerância recíproca.

Assim, compreender o direito à educação como um direito social pressupõe considerar as abordagens em relação a esse direito por membros da área educacional e também por juristas. Conforme Marques,

Inserir a escola como instância da rede de atendimento é dissociá-la de um isolacionismo renitente, que procura estabelecer um mundo próprio, onde em nome da “melhor educação”, se restrinja ao alcance de técnicos toda a extensão multifacetária da própria educação, até mesmo em sua dimensão jurídica. Não é à toa que escolas, presídios e manicômios tiveram desde sempre, incrível identidade arquitetônica. Perceber que o público-alvo desta escola, os alunos - principalmente aqueles em idade de escolarização obrigatória e mesmo antes disto-, têm que ser compreendidos como seres em desenvolvimento, e não como homúnculos, fará tornar menos tensa a relação entre esta escola e os demais atores do Sistema de Garantia: pais, Conselho Tutelar, conselho de Direitos, órgãos de segurança, Advocacia/Defensoria Pública, Ministério Público e Judiciário. (MARQUES, 2004, p. 57)

Acreditamos que a escola pública ainda se encontra muitas vezes isolada e distante desta rede de proteção destacada por Marques (2004). A visão de uma escola como parte de um sistema de proteção integral à criança e ao adolescente não é compartilhada por todos, pois no cotidiano de uma escola, constatamos muitas vezes, a ausência de políticas públicas de Estado que reflitam a prioridade da criança e do adolescente. Isso é vivenciado pelos os atores escolares quando os mesmos tornam difícil o relacionamento entre escola/Conselhos Tutelares/Ministério Público.

Segundo Machado Junior o conceito jurídico⁵⁹ de educação não é o de

⁵⁹Machado Junior entende que as relações de ensino e de aprendizagem são também relações jurídicas. Para o autor, se há relação humana, há “relação jurídica, da qual correspondem direitos e deveres a todos os seus participantes.” (MACHADO JUNIOR, 2003, p. 167) Esse autor entende ainda que o direito tem muito a colaborar com a educação. Colaborar no sentido de delimitar e definir com clareza o conceito de jurídico de educação.

adestramento físico do homem, de relações de ensino e de aprendizagem baseadas em memorização, ou apenas na preparação para o mundo do trabalho⁶⁰. Para esse autor a conceituação de educação está baseada no direito social. É por meio da educação que a pessoa tem o direito inato de compartilhar com os seus semelhantes todas as conquistas humanas, comungando da mesma cultura, e por essa razão, a educação assim considerada não pode levar à exclusão social. Esse autor conclui que “o direito à educação ainda é uma simples expectativa, não estando presente na maioria dos cidadãos” (Machado Junior, 2003, p. 168).

Retomando a obra “Consulta sobre a Qualidade da Educação Infantil: o que pensam e que querem os sujeitos deste direito” um dos elementos comuns percebido nas falas das 254 crianças até 6 anos foi que as mesmas souberam dizer com precisão dois de seus direitos mais relevantes: comer e brincar. Assim, a escuta das opiniões das crianças que frequentam creches e pré-escolas foi incluída nesta Consulta como “estratégia fundamental para ampliar o repertório relativo ao direito e a qualidade da educação infantil” (Consulta, 2006, p. 67).

Talvez as crianças dessa pesquisa comprovem a afirmação de Lyra Filho na prática, pois compreendem como esse autor aquilo que o direito não é: não é, por exemplo, deixar de comer e brincar. Mesmo sendo difícil conceituar o direito e o direito à educação, as crianças pesquisadas vivenciam na prática a violação do mesmo e em nenhum momento definem direito por lei ou norma. Sabemos que o direito está atrelado às leis. Essas dão materialidade a esse direito, porém constatamos que no campo educacional temos legislações infralegais que restringem, muitas vezes, o pleno direito à educação, restringindo a construção da cidadania, por parte dos próprios cidadãos.

2.1 Direito à cidadania

Souza questionou “as afirmações tradicionais de que o Estado antecipou-se à procura por escola entre os setores populares, [...] essas camadas tiveram, ao contrário, que lutar pelo direito ao estudo” (Souza, 1998, p. 13). Esse direito à escola como um direito de cidadania é uma conquista e uma luta, pois

A multiplicidade de interesses antagônicos em torno da educação

⁶⁰O autor destaca “que sob o prisma restritivo, de simples aquisição de informações, a educação não representa um direito da personalidade, ínsito ao ser humano, e por isso indispensável.” (MACHADO JUNIOR, 2003, p. 169)

manifestado por diversos segmentos sociais aliado às demandas populares pela escola torna difícil crer em mitos como o da atuação unilateral dos liberais na luta pela democratização do ensino nessa época ou o mito da antecipação do Estado às reivindicações populares, menos ainda crer na existência de um desinteresse da população pela escola. Ao contrário, elas atestam o que tem sido a difícil trajetória do povo no sentido de apropriar-se de um mínimo de escolaridade e de conquista da cidadania. (SOUZA, 1998, p. 194)

Esse estudo historiográfico realizado por Souza propõe que a população continue a luta por escola, luta pelo direito à educação em busca da “conquista da cidadania” (idem, idem). Destacamos que o esse termo cidadania é apontado por Outhwaite & Bottomore (1996) em dois aspectos: a) a cidadania será formal quando definida como a condição de membro de um estado-nação e b) a cidadania será substantiva quando se compreender o que significam direitos civis, políticos e sociais para toda a população de uma nação.

Entretanto, o direito à cidadania implica o efetivo exercício da liberdade, a possibilidade concreta não apenas teórica ou legal, de participação na vida social com poder de influenciar e de decidir. Assim, Dallari (2004) destaca que a democracia é muito mais do que a formalidade do voto, mas para exercê-la é necessário liberdade e igualdade. Para se ter liberdade e igualdade é necessário o acesso às mesmas oportunidades educacionais, às mesmas informações e às mesmas frentes de desenvolvimento interior. Quando se desperta para a cidadania, desperta-se para a consciência sobre o valor da pessoa humana.

Para Benevides (2004), os direitos da cidadania, são aqueles estabelecidos pela ordem jurídica de um determinado Estado, e juntamente com os deveres, restringem-se aos seus membros. Os direitos do cidadão englobam direitos individuais, políticos e sociais, econômicos e culturais e, quando são efetivamente reconhecidos e garantidos, podemos falar em cidadania democrática. A cidadania democrática pressupõe a participação ativa dos cidadãos nos processos decisórios da esfera pública. Quando falamos em cidadania democrática, supomos a vigência de direitos humanos, pois não há democracia sem garantia de direitos humanos e vice-versa. Os direitos humanos são, portanto mais amplos, e abrangem os direitos da cidadania em cada país.

Cidadania e democracia são processos no entendimento de Benevides (2004). Os cidadãos em uma democracia são titulares de direitos já estabelecidos e são expostos à possibilidade de expansão, de criação de novos direitos, novos espaços, e de novos mecanismos. A idéia de cidadania e de direito estão sempre relacionadas aos processos de construção e de mudança. A autora alerta que não é possível congelar em uma lista fechada de direitos específicos de uma determinada sociedade. Há de se reconhecer que existem espaços

de reivindicação de direitos a partir das relações sociais existentes. Há espaços de reivindicações de espaços frente a instituições e frente a novas demandas da sociedade. Se listássemos nossos direitos, observaríamos que tal lista é sempre passível de transformação, sempre historicamente determinada.

Segundo a experiência de Machado Junior,

[...] quando se levantam barreiras à educação, no seu sentido de direito da personalidade, os tribunais dizem que, dependendo da situação, o bom senso deve imperar sobre os regulamentos. É o direito natural à educação com forma superior às normas escritas (idem, p.170).

A definição da educação como direito social decorrente dos direitos da personalidade compreende a mesma como um direito de todos, e um dever do Estado e da família. O mesmo destaca que a educação, segundo o artigo 205 da Constituição Federal de 1988 “é integral e problematizadora, que leva o ser humano a exercer seus direitos civis, sociais e políticos, através de uma participação ativa e efetiva nos grandes temas da contemporaneidade humana” (Machado Junior, 2003. p. 168). Isso ocorre porque além de ser direito de todos, a educação deve possibilitar o pleno desenvolvimento da pessoa humana, capacitando-a para o “exercício consciente da cidadania, os direitos de participação, direitos de autodeterminação e direitos a prestações que favoreçam a igualdade substancial entre todos os seres humanos” (idem, p. 179).

Concordamos com esse autor quando o mesmo afirma que “a educação deve propiciar a operacionalização do conhecimento, devendo ser reflexiva e crítica para formar cidadãos. A escola neste contexto deve transformar o mundo, para torná-lo mais humano” (idem, p, 169). Percebemos que a educação que humaniza se localiza no sentido de formar o cidadão para o pleno desenvolvimento de suas capacidades físicas, intelectuais, sendo inclusive um meio para a liberdade.

Conclusão do Capítulo I

A fim de responder a questão sobre a relação entre as políticas públicas educacionais no Brasil apresentamos no Capítulo I definições de Estado, seu papel nos movimentos e na legislação do Estado brasileiro, dentro do paradigma do Estado democrático de direito. Compreendemos que uma política pública é a ação do Estado e não apenas de um Governo. Enfocamos as políticas públicas educacionais, suas lutas, limites e avanços referentes ao direito à educação no Brasil, após conceituarmos o que são políticas públicas.

Constatamos que houve uma evolução da compreensão de direito ao longo da história, entretanto compreendemos que a luta sempre foi maneira para atingi-lo e protegê-lo. Definimos o direito humano à educação como um direito social por meio da leitura de Ewald (1986). Destacamos que o direito à cidadania significa o exercício da liberdade, de participação com o poder de decisão. Ao se despertar para a cidadania, encontramos o valor da pessoa humana.

Para melhor compreendermos as Proeduc passaremos ao estudo do Ministério Público, sua origem, estrutura e atuação.

CAPÍTULO II – O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Introdução

O objetivo do Capítulo II é compreender o Ministério Público da União (MPU) dentro da estrutura do Estado brasileiro. As questões que nortearam o mesmo foram: O que é o Ministério Público? Quais suas origens e evolução histórica? Como se organiza o MPU no Brasil, sua estrutura e Promotorias? Quem são os Promotores de justiça? Há diferença entre o Promotor de justiça e o Promotor adjunto?

Esse Capítulo está dividido em partes. Primeiramente, discorreremos sobre a origem e evolução histórica do MP em geral, para depois apresentarmos o Ministério Público no Brasil. Destacamos a atuação ampliada do MP, sobretudo com a promulgação da Constituição Federal em 1988 e com o Estatuto da Criança e do Adolescente. Discutimos a relação do MP com o Poder Judiciário e com o Poder Executivo, bem como o seu papel de defensor do Estado e do cidadão. Apresentamos também os princípios institucionais, garantias funcionais, instrumentos de ação, estrutura e organização do MP, em Promotorias comuns e especializadas. A visão dos Promotores de justiça do Ministério Público entrevistados permeia todo o Capítulo.

1 Ministério Público: origens e nome

Dawalibi (2006) apresenta a origem do MP com o Magiai⁶¹ do Antigo Egito, em época próxima ao ano 4000 a.C. Contudo, Dawalibi (2006) e Seigneur (2003) enfatizam que a menção mais citada de origem do Ministério Público como a Ordenança de 1302, de Felipe IV⁶², Rei da França, ao também tratar do Procurador do rei. Assim,

A grande importância da Ordenança é que o Ministério Público começou a reunir em torno de si várias funções, anteriormente espalhadas. Os Procuradores do Rei, como, posteriormente, os advogados do rei, formavam

⁶¹O Magiai era incumbido de defender os interesses reais, promover e praticar a justiça e proteger os cidadãos comuns.

⁶²Também chamado o Belo (1268-1314). Segundo Larousse (1985) o Belo, ajudado por Pierre Flote et Guillaume de Nogaret favoreceu o desenvolvimento das instituições administrativas e judiciárias (Tradução nossa).

o gens du roi⁶³, cuja função era da persecução penal e de fiscalização da atividade da justiça e da política. (SEIGNEUR, 2003, p. 05)

Seigneur afirma que a doutrina não converge sobre qual seria o marco inicial de criação do Ministério Público. Sua origem estaria no direito romano, através dos Procuratores Caesaris e dos Advocati Fisci que de administradores de bens passaram a confiscar os bens dos condenados. Os Procuradores não tinham funções investigatórias nem perseguiram os criminosos. Declara ainda que os Procuradores Caesaris e os Advotati Fisci foram instituídos pelo Imperador Augusto (27 a.C./14 d.C.). Para Dawalibi (2006) os Procuratores Caesaris da Roma antiga pouco se assemelhavam com o Promotor atual, porque defendiam apenas o patrimônio do Imperador e não exerciam a acusação penal. Esse autor destaca que outro grupo de estudiosos entende que o berço do Ministério Público reside nos Éforos¹, “que eram certos juízes, que exerciam o poder da acusação, além da intermediação entre os poderes senatorial e régio” (Seigneur, 2003, p. 04).

O Ministério Público para a doutrina portuguesa se tornou uma figura estável e permanente a partir do século XIII⁶⁴. Com a Revolução Francesa em 1789 a estrutura do Ministério Público se modificou. Para Seigneur (2003) o Ministério Público tinha uma tendência para confundir interesses públicos com as regalias da nobreza. Isso levou diversos setores da sociedade a entender necessária até a extinção do órgão. Entretanto, a Assembléia Nacional Constituinte decidiu por manter o Ministério Público francês, o parquet, porém com uma reforma: tirou-lhe a sua natureza política e transformando-o como um órgão do Poder Judiciário.

Nesse período, duas características principais do Ministério Público foram: a) a vitaliciedade dos membros do MP, nomeados pelo rei, sendo apenas passíveis de demissão por comprovada corrupção; b) duas funções principais do parquet: a primeira função seria a de zelar pela correta aplicação das leis e da execução das decisões judiciais, através do Comissário do rei⁶⁵, nomeado pelo soberano e segunda função de acusar os réus diante dos tribunais, através do Acusador Público, eleito pelo povo.

⁶³“Gens du roi” eram os funcionários do rei, os Procuradores do rei (DAWALIBI, 2006, p. 05).

⁶⁴Isso ocorreu porque o Código Visigótico (fórum judicium) estabelecia uma ação pública contra o homicídio, sem designar magistrados especiais para a promoverem. O indivíduo dos Godos, era o antigo povo da Germânia, que do século III ao V invadiu os impérios romanos do Ocidente e do Oriente. Dividiam-se em Ostrogodos (Godos do leste) e Visigodos (Godos do oeste) segundo Ferreira (1987). Seigneur destaca que “sob o reinado de D. Afonso III, em 1289, o cargo de Procuradores da Coroa assume o caráter de permanência, concomitantemente com a existência de tribunais regulares em toda a Europa” (SEIGNEUR, 2003, p. 05).

⁶⁵Com a Proclamação da República em 1792 os Comissários do Rei passaram a se chamar de Comissários da

Apesar de a Assembléia Nacional Constituinte ter suprimido tal caráter político do parquet, a Revolução Francesa criou as bases do Ministério Público do século XXI. Conforme Dawalibi o Ministério Público atual é uma criação do Estado moderno

[...] ante a exigência de um órgão acusador imparcial e desvinculado dos interesses dos governantes, para a formação do devido processo legal, bem como ante a necessidade de uma instituição capaz de defender os mais altos interesses da sociedade. (DAWALIBI, 2006, p. 08)

O Ministério Público moderno condena, apresenta denúncia e atua de forma extrajudicial também. Não há uniformidade em relação à criação do Ministério Público, nem em relação à origem de seu nome. Parte da doutrina entende que a denominação Ministério Público tem origem no direito romano, tendo sido encontrada essa expressão em textos romanos clássicos.

Seigneur (2003) explica que a suposta origem moderna do nome Ministério Público vem da expressão francesa “ministère public”, que começou a ser utilizada com frequência no século XVIII, ora para designar as funções próprias daquele ofício público, ora para referir-se a um magistrado específico, incumbido do poder-dever de exercitá-lo. Ressalta que Ministério vem do vocábulo latino “manus”, que significa ministrar, administrar, sendo na verdade a mão do rei, ou do próprio Estado.

O nome Ministério Público passou a ser utilizado amplamente pelas Constituições latinas, como a Constituição Portuguesa de 1976, a Constituição Italiana e pela Constituição Francesa. A Constituição Espanhola utiliza a denominação Ministério Fiscal. O nome parquet, foi muito utilizado na doutrina brasileira, originário do francês e quer dizer assoalho, lugar onde se situava o membro do Ministério Público nas cortes francesas.

2 Evolução histórica e mudança no ordenamento legal do Ministério Público no Brasil

Ao tratarmos de uma evolução história na instituição Ministério Público, optamos em destacar alguns fatos relativos à Constituição de 1824, quando havia Procuradores da Coroa; à Constituição de 1934, quando esse órgão foi reconhecido pela primeira vez; à Constituição de 1967 quando o MP pertencia ao Poder Judiciário; à emenda de 1969 que reconhece o MP dentro da estrutura do Poder Executivo; e finalmente, estudaremos fatos relativos à Constituição Federal de 1988, que traz o MP como um elemento essencial à

justiça. Para o entrevistado (E 07), o Ministério Público é “uma caixa de ressonância: a gente capta e dá ressonância a sociedade os anseios dela”.

Seigneur (2003) destaca que no Brasil, o parquet não foi incluído na Constituição Imperial de 1824, havendo uma única menção aos Procuradores da Coroa ao tratar da competência do Senado para os crimes, cuja acusação não pertencesse à Câmara dos Deputados. A primeira menção ao nome Ministério Público no Brasil é de 1847, sendo empregada posteriormente em todos os diplomas legislativos.

Segundo Seigneur (2003) o nome Promotor público veio mencionado mais claramente 1841, que dedicou um capítulo a instituição, porém com o título “Dos Promotores públicos”. Já o nome Procuradores da República, de origem francesa, regulava a Justiça Federal. Com a Proclamação da República, veio a Constituição de 1891. Tal Carta Magna determinou que o Procurador-geral da República fosse escolhido pelo Presidente da República, dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal.

A Constituição de 1934 incluiu o Ministério Público como um capítulo à parte dos outros três poderes e instituiu a estabilidade funcional de seus membros. Os mesmos passaram a ingressar nos quadros de carreira, mediante nomeação precedida obrigatoriamente de aprovação em concurso público, só perdendo o cargo nos casos previstos em lei e em sentença judicial ou decisão administrativa, no qual lhe fosse assegurada ampla defesa.

A Constituição de 1937 representou um retrocesso para o Ministério Público, tendo em vista, inclusive, seu caráter ditatorial. Isso porque a escolha do Procurador-geral da República passou a ter os mesmos requisitos da escolha de Ministro do Supremo Tribunal Federal. Além do mais, a nomeação do Procurador-geral da República não precisava ser referendada pelo Senado Federal, antiga exigência da Constituição de 1934.

Se politicamente o Ministério Público se viu mais ligado ao Poder Executivo, o campo de atuação do parquet foi razoavelmente ampliado no regime constitucional de 1937. Entrou em vigor o Código de Processo Penal, que deu ao Ministério Público o poder de requisição de inquérito policial e de realizar diligências. Entretanto, o Código de Processo Civil de 1939 determinava a atuação compulsória do Ministério Público quando houvesse interesse de incapazes, nas ações de usucapião e hipoteca legal e, no que mais nos interessa nessa pesquisa, na organização e fiscalização das fundações.

A Constituição de 1964 consolidou a independência do MP, em face de outros poderes. A instituição veio prevista no Título III, logo após a parte referente ao Poder Judiciário. A regra de nomeação do Procurador-geral da República voltou a ser a mesma da Constituição de 1934, com a necessidade de aprovação do nome pelo Senado Federal. A

Constituição também voltava a exigir o concurso público para ingresso na carreira, bem como foram restauradas as garantias de estabilidade e inamovibilidade. Vale lembrar que, tal regra foi obrigatoriamente estendida a todos os Estados membros, tendo em vista que a competência para legislar sobre o Ministério Público passou a ser da União Federal.

A Constituição de 1967 foi promulgada como todo instrumento de legitimação do uso da força. O Ministério Público voltou a ficar no capítulo de um poder, sendo agora uma seção autônoma do capítulo consagrado ao Poder Judiciário. Essa Constituição consagrou a separação do Ministério Público da União dos Ministérios Públicos Estaduais, porém, exigindo que os estados mantivessem as garantias de estabilidade e inamovibilidade expostas na Constituição Federal, bem como a exigência do concurso público para ingresso na carreira. O regime de escolha do Procurador-geral da República manteve-se o mesmo da Constituição anterior.

Em 1969, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 1, que alterou profundamente a Constituição de 1967, e restringiu ainda mais o poder político do Ministério Público. O Procurador-geral da República passou a ser nomeado sem o crivo do Senado Federal e a inamovibilidade tornou-se mitigada, tendo em vista que o membro do Ministério Público poderia ser removido por meio de representação do Procurador-geral da República, fundada em conveniência do serviço.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o Ministério Público é um elemento essencial à Justiça. O Ministério Público não faz parte do Poder Judiciário, mas constitui uma função essencial à justiça⁶⁶, juntamente com a Advocacia Pública⁶⁷ e a Defensoria Pública. O MP é uma instituição permanente incumbida de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Segundo um Promotor entrevistado:

[...] depois da Constituição de 1988, o Ministério Público teve uma reformulação. Então antes disso o Ministério Público basicamente era a figura do acusador. E com a Constituição de 1988, é que procurou fazer essa diferenciação, eu tenho um Advogado da União e tenho um Ministério Público. [...] havia a necessidade de alguém tutelar isso, mas às vezes são questões que não atingem a sociedade, até atingem individualmente, mas elas merecem ser tratadas de uma forma coletiva. (E 09)

⁶⁶Conforme a organização dos poderes, Título IV, Capítulo IV de nossa Constituição Federal de 1988.

⁶⁷Cabe ressaltar que a defesa da União passou a ser exercida pela Advocacia Pública, criada pela Constituição Federal de 1988.

A Constituição de 1988 trouxe diversas mudanças para o Ministério Público. Estabeleceu seus princípios⁶⁸: a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. Incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. O artigo 128 dispõe sobre a organização do Ministério Público, as garantias e as vedações de seus membros. A estabilidade é substituída pela vitaliciedade após dois anos de efetivo exercício. A inamovibilidade é relativa, só sendo admitida remoção por interesse público, mediante decisão de órgão colegiado superior do Ministério Público, por decisão de 2/3, garantida a ampla defesa. Já o artigo 129 define quais são as funções institucionais do parquet e o ingresso da carreira, que se fará mediante concurso público com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil.

Os Promotores de justiça entrevistados destacaram que o MP é um órgão que defende a sociedade, pois é independente e que ainda é um órgão respeitado:

Eu acho que o Ministério Público ainda é um órgão respeitado. Foi feito uma pesquisa de âmbito nacional e econômico, encomendada pelo CONAMP (Associação Nacional dos Membros do MP) que reúne todos os Ministérios Públicos. (E 07)

O MP é um órgão de defesa da sociedade. Existe uma discussão muito grande de dizer se o MP estaria no Poder Executivo ou no Poder Judiciário, o MP seria um quarto poder. Realmente o MP tem autonomia financeira, todo tipo de autonomia. [...] Claro que sai do orçamento do governo, mas existem alguns países em que o MP está ligado ao Ministério da Justiça. Não é o nosso caso. O MP é independente. (E 03)

A ampliação da atuação do Ministério Público, principalmente no que tange aos interesses sociais e individuais homogêneos, consolidou o papel do parquet como o defensor da sociedade. A Lei da Ação Civil Pública, a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei Complementar do MP regulam as atribuições do Ministério Público. Essas leis demonstram a participação da instituição como órgão que atua e procura garantir a ordem jurídica e democrática, ao invés de ser apenas o acusador penal ou defensor dos inválidos, ou dos interesses do rei.

Conseqüentemente, houve um aumento de processos com a ampliação das funções do MP. Alguns Promotores entrevistados destacaram que há uma enorme quantidade de processos. Mesmo se a área de atuação do Promotor não seja diretamente ligada ao atendimento ao público, há uma enorme demanda de processos: “Aqui é uma atuação que não tem muito público. É mais processo e muito processo, diariamente, uma demanda muito

⁶⁸Conforme §1º, do artigo 127.

grande. Já vou receber os processos do dia anterior. A demanda é grande “. (E 12)

Dos quatorze entrevistados, um alertou quanto ao fato de a imprensa reforçar o poder do Ministério Público, para além do mesmo:

Eu acho que também a imprensa tem um papel de distorção quando fala que o MP decidiu. [...] E aí eles dão as respostas nas notícias de uma forma assim: “ O MP vai resolver a questão” Então as pessoas estão esperando que o MP faça. E o MP vai fazer o que é possível dentro do seu âmbito. (E 04)

O Ministério Público “tem alguns poderes”, como afirmou o Promotor entrevistado (E 13): “A gente pode requisitar informações. Pode notificar as pessoas a comparecer aqui para prestar esclarecimentos”. Reconhecemos que o poder do MP é estabelecido na medida em que defende a ordem democrática, os direitos sociais e os direitos indisponíveis. Na opinião de dois Promotores entrevistados (E 07) e (E 10) a questão de o MP ser ou não ser um quarto poder não é um problema para os mesmos. O importante é o poder que o MP tem devido sua autonomia funcional. Assim,

Há um tempo houve uma entrevista em São Paulo em que perguntaram: “Qual o poder que você mais confia?” [...] “ah o Ministério Público é um quarto poder”. Não. O Ministério Público não é um quarto poder, mas as pessoas acreditam muito mais na ação do Ministério Público. (E 07)

Essa autonomia que foi dada ao Ministério Público foi uma autonomia de um poder. [...] Então quem defende a idéia de que o Ministério Público é um quarto poder não está falando muita besteira não. É importante que o Ministério Público tenha essa independência, porque antigamente o Ministério Público era ligado ao Ministério da Justiça. [...] Se for um quarto poder, não faz diferença. (E 10)

A força policial do MP ao longo de sua história reforça o poder dessa instituição. Para seus integrantes existe uma clara distinção entre solicitar algo e requisitar algo. E muitas vezes, mesmo que seja para que um gestor público dê meras explicações, não se faz um convite de comparecimento, se faz uma intimação. O MP tem uma maneira padronizada para se convocar algum gestor: uma intimação e caso o mesmo não compareça ele será “trazido” por força policial:

Quando você envia um ato ou uma intimação, não dá para criar situações diferentes. Tem que sair igual para todos, aí você pode afetar susceptibilidades. Em relação à intimação ou qualquer outro documento, muita gente ignora ou é reticente em cumprir, comparecer. (E 14)

Então eu nesse tempo todo no Ministério Público, embora eu tenha o poder de requisição eu não me lembro de nunca ter requisitado nada de ninguém.

Eu sempre solicitei. Aí, se houve renitência, a gente vai requisitar, de acordo com a lei complementar. (E 07)

Observamos que os depoimentos (E14) e (E 07) mostram dois pontos de vista opostos. O entrevistado (E 07) entende que não há necessidade de se usar o poder de requisição, de polícia do MP a todo instante. O entrevistado (E 07) acredita que para agir igual com todos os cidadãos deve-se intimá-los. Essas falas contraditórias exemplificam a dificuldade que existe em se vivenciar os princípios institucionais do MP, principalmente o da unidade. Compreender teoricamente tais princípios não significa implementá-los na vivência prática do dia-a-dia, verificado pelas divergências no entendimento dos Promotores em relação ao ato de requisitar, solicitar ou intimar. Entretanto, a discussão sobre o fato de o MP ser ou não um quarto Poder dentro da estrutura do Estado brasileiro foge aos objetivos desse estudo. Privilegiamos a importância das diversas atribuições desse órgão e sua relação à educação pública.

Verificamos que a Constituição Cidadã de 1988 marcou a participação popular, legalizando em todos os níveis formais de poder, também no Legislativo e no Executivo, os processos, os mecanismos e as instituições que realizam o novo modelo de atuação do cidadão. Segundo Sousa Junior (2003), o processo constituinte de 1985-1988 demarcou o chamado período de transição do autoritarismo militar pós-1964 para um sistema civil de governo, no qual a possibilidade efetiva de participação popular na experiência de reconstrução das instituições é, de fato, uma marca. Para esse autor, a própria noção de participação e de participação direta passou a designar o modelo de exercício de poder. Esse poder foi legalizado com a criação formal de vários instrumentos de participação popular, com a legitimação do protagonismo social e suas estratégias de ação. Observamos ainda que as funções do MP foram ampliadas também com o Estatuto da Criança e do Adolescente.

3 O Estatuto da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar, Conselhos de Direito⁶⁹

O MP com o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA teve ampliada sua atuação, principalmente em relação à educação. Em seu art. 200, inciso VII, cabe ao Ministério Público “promover as medidas judiciais e extrajudiciais para zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e aos adolescentes”. E ainda

⁶⁹São instrumentos de participação da sociedade civil na gestão política do poder, referente ao atendimento de crianças e adolescentes. A natureza paritária de tais conselhos propõe representantes dos três poderes: Executivo,

em seu inciso XII, cabe a essa instituição “inspecionar entidades públicas e particulares de atendimento a fim de remover irregularidades porventura verificadas, mesmo que sendo requisitada força policial e a colaboração dos serviços educacionais para o desempenho de suas atribuições.”

Entendemos que o grande avanço do ECA e dos Conselhos Tutelares, Conselhos de Direito é o fato de se trabalhar em rede e não mais com um antigo Código de Menores, conforme relatou um Promotor entrevistado, pois “O Estatuto, ele traça suas diretrizes: [...] a construção de uma rede de atendimentos na área de saúde, na área de educação, que tenha comunicação e interface com essa rede” (E 08).

O ECA, se comparado aos antigos Códigos de Menores ampliou o debate sobre o direito e deveres relacionados às crianças e aos adolescentes e de certa maneira a elaboração de políticas públicas sociais focalizadas na promoção e proteção das crianças e dos adolescentes. A sociedade está representada pelos Conselhos Tutelares e pelo Ministério Público, como uma possível a voz dessa sociedade e os órgãos de assistência à criança e ao adolescente, atendendo o público-alvo. Enfim, a figura do juiz de menor foi substituída democraticamente pelos Conselhos Tutelares, que trabalham de maneira autônoma e que decidem por meio de um colegiado, as medidas a serem aplicadas às crianças e adolescentes em risco.

Esse Estatuto ratifica como política pública de Educação Básica uma política para todas as crianças e adolescentes e uma política supletiva para aqueles em risco. As crianças e os adolescentes são sujeitos de direitos e considerados pessoa em condição peculiar de desenvolvimento, devendo ser considerados prioridade absoluta, prioridade esta que deve estar contida nas políticas públicas do governo. O ECA versa sobre dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público ao assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos à educação, entendendo como garantia de prioridade à precedência de atendimento nos serviços públicos e preferência na formulação e na execução das políticas públicas sociais.

A escola é considerada uma instituição que integra uma rede de proteção à criança e ao adolescente, segundo o ECA. Esta visão expande o horizonte da escola, que passa a fazer parte de uma rede de atendimento, uma rede⁷⁰ de proteção à criança e ao adolescente e esse

Legislativo e Judiciário.

⁷⁰Cyrino (2000) apresenta um novo conceito de rede onde se interconectam agentes, serviços, mercadorias, organizações governamentais e não-governamentais, movimentos sociais, comunidades locais, regionais, nacionais, mundiais, todos conectados em várias redes e não apenas a uma única rede. Não há relação

papel ainda não foi totalmente absorvido pelos atores que trabalham na escola⁷¹. Segundo Marques o conceito de escola foi ampliado, tornando-se “um local de prestação de direitos sociais básicos, como educação, profissionalização, cultura e convivência comunitária, estabelecendo a prevenção primária”⁷² (Marques, 2004, p. 57).

Para Arantes, a atuação do Ministério Público revela que setores dentro dessa instituição “têm-se dedicado enfaticamente à sua transformação em instrumento de luta pela construção da cidadania” (Arantes, 1999, p.84). Essa instituição tem a possibilidade de acionar o Poder Judiciário para promover a defesa de direitos transindividuais, recentemente instituídos por lei e mais conhecidos como direitos difusos e coletivos.

Os Conselhos de Direito, segundo Cyrino (2000) são canais de participação popular em atos do governo⁷³. A inexistência de Conselhos Municipais coloca o Município, segundo esse autor, em situação de inconstitucionalidade por omissão. Conselhos de Direitos inoperantes, omissos impedem, por exemplo, crianças e adolescentes, ao acesso a serviços básicos, importantes ao exercício da cidadania.

Em pesquisa realizada por Vasconcelos (1999) o Conselho de Direito COMDICA⁷⁴ foi estudado a fim de averiguar sua contribuição à democratização da gestão da política educacional. Relata tal pesquisa a pluralidade de interesses que transversalizam as relações no interior de tal Conselho de Direito entre 1996 e 1998, não sendo possível caracterizá-lo como um co-gestor da política educacional. Para Vasconcelos há uma arena política no COMDICA, que apesar de sua constituição paritária não atuou como órgão deliberativo e co-gestor das políticas públicas em Recife. Concluiu que Conselhos Tutelares não têm espaço nos órgãos formuladores de políticas. Segundo essa autora, há uma desarticulação e uma falta de reconhecimento do caráter deliberativo dos Conselhos de Direito. Para a autora:

[...] os segmentos governamentais, ao se posicionarem sobre determinado assunto, o fazem em bloco, de maneira coesa, pois já introjetaram a lógica do poder constituído, diferentemente das organizações não-governamentais,

hierárquica e de dependência entre os membros dessa rede, dentro desse novo conceito de rede.

⁷¹Observamos que, por exemplo, mesmo tendo passado mais de quinze anos da promulgação do ECA, muitas vezes os servidores de escolas públicas e funcionários de escolas privadas não se dão conta dessa responsabilidade “em comunicar à autoridade competente os casos de que tenha conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente” (ECA, Art. 245), cuja pena pela omissão é multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.

⁷²Marques (2004) entende que a escola pode ainda tornar-se um local de execução de medidas protetivas, como de ações de apoio e acompanhamento temporário ou de integração familiar.

⁷³Constituição Federal de 1988, artigo 204, inciso I.

⁷⁴Conselho Municipal de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Cidade do Recife.

cujas fraturas político-ideológicas internas provocam desagregação e enfraquecimento da representatividade, facilitando a cooptação pelo governo e fortalecendo o projeto hegemônico das classes dominantes. [...] (VASCONCELOS, 1999, p. 180)

Para Vasconcelos, apesar de o ECA ter proposto um reordenamento institucional, do qual emergiu os Conselhos Tutelares e os Conselhos de Direito, essa composição em Conselhos são relações interinstitucionais complexas, em que há um clientelismo político. Os direcionamentos político-econômicos neoliberais desobrigam de certa forma o governo de suas responsabilidades com o cidadão, incentiva o assistencialismo e as ações pontuais.

4 Ministério Público e o Poder Judiciário

Mesmo tendo conhecimento de que o Ministério Público não faz parte do Poder Judiciário, percebemos que ocorrem dúvidas por parte dos cidadãos quanto à localização do mesmo na estrutura do Estado brasileiro.

A organização do MP é feita em níveis de atribuição e em correspondência com a divisão de competências do Poder Judiciário, citando como exemplo o fato de o MP e o Poder Judiciário não terem mais férias coletivas: “depois que acabaram as férias coletivas, não foi uma medida bem pensada. Atrapalhou muito, muito o funcionamento do Judiciário e do MP. Até a OAB que mais defendeu o fim das férias coletivas. Hoje ela já mudou de idéia”. (E 13) E ainda, por mais que essa organização do MP seja feita em níveis de atribuição e tenha correspondência com a divisão de competências do Poder Judiciário, um Promotor entrevistado faz uma crítica quanto ao fato de o poder Judiciário não ter uma vara ou tribunal somente para a educação:

Agora se o Tribunal de Justiça resolver criar uma vara específica para tratar de questão educacional, isso é uma decisão do Tribunal de Justiça. Nós temos duas Promotorias de Educação e, no entanto não existe uma **Vara da Educação** (grifo nosso), porque não existe uma vara especializada. Pode ser que no futuro a questão educacional ganhando tanta relevância que amanhã o Tribunal decida, estou aventando uma hipótese, resolva criar uma nova Vara para a educação. (E 14)

Os integrantes do MP têm a clara visão de um sistema de justiça e de que “realmente o poder de julgar não é do Ministério Público. O Ministério Público ele tem uma feição de movimentar, de provocar o Judiciário” (E 09). Entretanto, para os cidadãos comuns contatamos que o sistema de justiça não é compreendido em sua totalidade.

Constatamos que há uma confusão entre o Poder Judiciário e a Justiça. Quando se

trata de ter acesso à Justiça, muitos falam que é o mesmo de ter acesso ao Judiciário. Isso observamos também na fala de um Promotor entrevistado. Em sua fala constatamos que o mesmo entende que os cidadãos “acreditam mais no MP do que na justiça” (E 07). Depreendemos que esse entrevistado pretendia dizer “acreditam mais no MP do que no Poder Judiciário”:

Eu acho que eles [alunos e professores] acreditam mais no Ministério Público que na justiça. [...] porque a justiça é morosa, a justiça não dá uma resposta imediata. [...] E elas não acreditam que na justiça elas vão ter restituídas a cidadania ou o amor próprio. Elas acreditam que só no Ministério Público elas vão conseguir. (E 07)

Observamos que ao longo de sua fala, esse mesmo Promotor atribui esperança na justiça e no ingresso de novas pessoas com novos perfis no MP. Depreendemos que há também uma confusão entre acesso à justiça e acesso ao Poder Judiciário:

Há uma grande esperança na justiça. É que tem muita gente nova no Ministério Público e no Judiciário com ideais, pessoas que ainda têm ideais, pessoas que captam e atendem. E é uma caixa de ressonância: a gente capta e dá ressonância a sociedade os anseios dela. (E 07)

A partir de 1988 debates que outrora não eram discutidos tornam-se temas abordados igualmente nos meios jurídicos. Segundo Sousa Junior, um dos debates contemporâneos, não apenas no Brasil, mas em muitos países ocidentais, é também o papel do Poder Judiciário na democracia. Para o autor,

[...] a pergunta básica: é possível então, em uma sociedade democrática, um Judiciário conservador? Incapaz, portanto, de assimilar, reinventando-se, formas democráticas e participativas de mediação para conflitos e para o reconhecimento dos direitos novos, instituídos permanentemente na experiência democrática? A resposta, obviamente, é não. Não é possível uma democratização plena da sociedade se uma de suas instituições essenciais se conserva como modelo instrumental resistente, porque ele se tornará obstáculo à própria mudança (SOUSA JUNIOR, 2003, p.02).

Arantes (1999) destaca que o Ministério Público brasileiro está passando por um importante processo de reconstrução institucional que, associado à normatização de direitos coletivos e à emergência de novos instrumentos processuais, “tem resultado no alargamento do acesso à Justiça no Brasil e, em especial, na canalização de conflitos coletivos para o âmbito judicial” (Arantes, 1999, p.82).

Alguns Promotores entrevistados expressaram suas opiniões sobre o Poder Judiciário e observamos que muitos o caracterizaram como moroso, em oposição a um

Ministério Público ágil:

[...] quando a gente entra com mandado de segurança, com uma liminar, nisto a gente consegue uma resposta, mas em via de regra é uma resposta que diz respeito a um universo pequeno. É nesta questão que a gente fica preso, de não conseguir que a máquina judicial dê a resposta. (E 04)

Entretanto, houve um Promotor entrevistado que acredita que o MP e o Poder Judiciário são rápidos, principalmente no Paraná, Santa Catarina e no Distrito Federal para atuação relacionada à infância e juventude.

Tirando o sul: Paraná, Santa Catarina, DF também [...] tanto o Judiciário como o MP são muito rápidos. Então lá há prioridade absoluta para eles é outra coisa. O DF acordou também para isto: Tem uma estrutura boa. (E 08)

Para o Promotor entrevistado (E 10) a atividade judicial é lenta se for comparada à atividade extrajudicial. A atividade extrajudicial no MP é caracterizada como uma nova atividade e com a vantagem de ser mais rápida. Nas Promotorias especializadas em Educação do DF as atividades extrajudiciais tiveram resultado também:

Uma atividade nova e eu pude perceber que a atividade extrajudicial do Ministério Público, às vezes ela surte bem mais resultado até mesmo que a própria atuação judicial que embora surta resultado também, mas é uma atividade que demora mais. **Tem a morosidade do Poder Judiciário quando se trata de atividade judicial** (grifo nosso). (E 10)

Talvez porque o MP aciona o Poder Judiciário exista a compreensão de que o Ministério Público seja parte do Poder Judiciário. No nosso entender, essa confusão ocorre porque o MP integra o sistema de Justiça do país, possui muitas Promotorias localizadas fisicamente nos Fóruns de Justiça e mantém uma estrutura e nomenclatura semelhante a do Poder Judiciário.

É uma confusão, é uma confusão. [...] A sociedade espera do Ministério Público como órgão do Poder Judiciário. [...] nós não somos do Poder Judiciário. Nós atuamos juntos ao Poder Judiciário. **Primeiro, porque nós não somos Poder Judiciário. Nós não decidimos nada.** (grifo nosso) A decisão judicial, se ela veio tem que cumprir. A decisão judicial é a ordem de um Poder. [...] Tem que cumprir uma decisão judicial. Não tem discussão. (E 10)

O fato de o Ministério Público estar muitas vezes está situado fisicamente nas dependências dos Fóruns, no próprio Poder Judiciário, dificulta a compreensão dos cidadãos de que esse órgão não pertence a esse Poder. Na fala de um entrevistado, isso é um incômodo:

Daqui quatro meses, se Deus quiser e a Terra e todos também, saio daqui, do Fórum. Teremos nossa sede própria. O Ministério Público é um órgão. [...] órgão auxiliar ao Poder Judiciário. Na verdade, nós não somos o Poder Judiciário. [...] o que temos no máximo são prerrogativas para encaminhar ao Judiciário. (E 05)

Entretanto, essa não é a preocupação de todos Promotores entrevistados. Para Promotor entrevistado (E 14), o fato de uma Promotoria estar localizada fisicamente dentro de um Fórum de Justiça não interfere para que os cidadãos pensem que o MP seja o Poder Judiciário: “Isso é uma questão física, não interfere em nada”. Para esse Promotor, no MP não há juiz e o MP tem sua estrutura de Promotorias vinculadas às varas do Poder Judiciário. Entretanto esse mesmo Promotor se contradiz ao longo de sua fala ao explicar que se o cidadão não tiver um conhecimento prévio sobre o Poder Judiciário e sobre o MP ele não compreenderá o papel do Promotor, do juiz, nem os procedimentos ao participar de uma audiência e nem entenderá que “[...] no Ministério Público não tem juiz” (E 14).

Para um entrevistado a situação de confusão a respeito da localização do MP como pertencente ao Poder Judiciário vem de uma tradição: “É que é assim: tradicionalmente a função do MP, ele era ligado ao Executivo, não ao Judiciário” (E 13). Compreendemos que mudar uma tradição, não acontece de forma rápida. Por mais que se tenham novas leis, que fortaleceram a autonomia do MP, isso não aconteceu no imaginário dos cidadãos.

5 Ministério Público e o Poder Executivo

O Ministério Público não está localizado no Poder Executivo e a sua atuação extrajudicial, questiona muitas vezes as políticas públicas, propondo correções, inclusive por meio de Recomendações. Para um entrevistado:

Tem o Estado Executivo, o Estado Legislativo, o sistema de justiça e o MP integra esse sistema de justiça. Não pode suprir o Estado na sua Secretaria de Educação, na Secretaria de Ação Social e isto é que é aquela confusão, mas a gente colaborava. (E 08)

Isso significa dizer que o MP não exercerá as funções do Poder Executivo, pois “quem é que tem a gestão da coisa pública, não somos nós” conforme ratificou o entrevistado (E 10). O Ministério Público é uma instituição independente e nossos entrevistados reconhecem que o fato de a chefia da instituição ser nomeada a partir de uma lista tríplice pelo Governador ou pelo Presidente da República, pode haver certa ingerência do Poder Executivo. Para dois entrevistados:

Justamente essa confusão até hoje existe, mas o Ministério Público ele é uma instituição independente. Não pertence ao Judiciário. Na verdade não há uma vinculação com o Executivo também, porque nós não devemos obediência aos governantes. Muito embora haja no critério de escolha, da direção da chefia da instituição existe a ingerência do Executivo. (E 09)

Esse órgão na maioria dos países está no Executivo. No Brasil, ele tem um caráter de autonomia. Isso é uma característica interessante. Em outros países, se a gente for olhar, o Promotor de justiça está sempre vinculado a uma estrutura central, hierárquica. Isso no Brasil não funciona. [...] Ficaria aos mandos e desmandos do governador e de um presidente. (E 05)

Compreendemos também que se tivermos um Ministério Público subordinado ao Poder Executivo, o mesmo pode vir a ser submisso “aos mandos e desmandos do governador” (E 05). Concluímos que há um desconhecimento por parte do cidadão a respeito do Ministério Público, também a respeito de suas Promotorias especializadas e de sua atuação concreta.

O fato de o cidadão não compreender a atuação do MP em suas múltiplas funções, e sua estrutura dentro do Estado brasileiro permeou as falas dos entrevistados. Para um entrevistado, isso é realmente grave e triste o fato de “as pessoas não sabem qual é a função do MP. E não é o pessoal de baixa renda não. Pessoas com quem eu converso assim, de bom nível cultural que não sabem exatamente o que eu faço” (E 13).

Para outro Promotor isso não é uma questão individual, pois o mesmo acredita “que as pessoas não têm obrigação de entender Poder Judiciário, a estrutura judicial do país, mas essa confusão às vezes ocorre mesmo. Talvez pudesse haver alguma campanha de esclarecimento para população. Às vezes não é só uma questão individual” (E 14). Assim, o MP e o Poder Judiciário se encontrariam de certa forma na mesma situação de desconhecimento para o cidadão.

Entretanto, o desconhecimento a respeito do MP pode gerar alguns transtornos na visão de outro entrevistado. Isso porque o MP, em sua opinião quando atua em parceria com o Poder Executivo tem sua tarefa de fiscalização facilitada, pois o andamento dos serviços públicos é eficaz. Para o mesmo:

Esse não conhecimento da instituição termina levando às vezes a aflições desnecessárias. [...] o Ministério Público é uma instituição que está muito mais para um ideal do nosso trabalho é ser parceiro, essa parceira. O que dificulta essa parceria? Porque além da parceria é claro, mas tem os órgãos fiscalizadores. Então é um parceiro meio chato. É um parceiro que fiscaliza. Então tem gente não quer essa parceria. Não existe isso deliberadamente de

o Ministério Público ser o que vai colocar dedo nas feridas. [...] A intenção do MP é ajudar. (E 10)

Parece-nos que fiscalizar com parceria é uma meta ousada do MP. Tendo em vista que compreendemos que vivemos em uma sociedade contraditória, entendemos que essa intenção de parceria mostra igualmente uma possibilidade de diálogo entre tais instâncias: MP e Poder Executivo. O Promotor entrevistado (E 01) assume inclusive que conseguiu certa parceria enquanto atuou na Promotoria especializada em Educação do DF:

Eu considero que a gente conseguiu nesta época uma relação bem interessante com o poder público, com a esfera executiva. Apesar desta função do MP que é fiscalizar a política pública, a gente conseguiu também estabelecer certa parceria [...]. Enfim, nós conseguimos ter uma atuação também de parceria, não só como agente fiscalizador para fiscalizado, mas houve uma parceria também. (E 01)

Em nossa experiência na gestão de uma escola pública, deparamo-nos também o desconhecimento sobre o MP, Promotorias especializadas e sobre a função de seus instrumentos de atuação. Essa foi uma realidade vivenciada por nós e as Recomendações públicas não funcionaram concretamente como instrumento de diálogo e de mediação dessa parceria: MP e Poder Executivo. A fim de amenizar o problema a respeito da falta de informação sobre o MP há um esforço em se lançar cartilhas explicativas. Um entrevistado destacou a importância das Cartilhas lançadas pelo MP: “[...] e a gente tem muitas cartilhas: do abrigo, a cartilha própria institucional, quais são os papéis do MP? [...] Como é que o MP atua? [...] violência doméstica e outras ” (E 08).

Acreditamos que todo tipo de informação ao cidadão seja fundamental para o mesmo possa conhecer seus direitos e exercê-los. Para o entrevistado (E 08) o fato de o Promotor ser convidado para fazer palestras em escolas colabora para informar e orientar os cidadãos. Esse entrevistado, porém, acredita que além dos Promotores de justiça, outros profissionais poderiam dar palestras em escolas. O mesmo afirmou que o faz porque o MP também tem a função de informar a sociedade e orientá-la. Acreditamos que nesses possíveis momentos de integração, os Promotores de justiça têm a oportunidade de expressar sua visão a respeito do MP, explicar sua estrutura de funcionamento, bem como aproximar os cidadãos do mesmo.

6 Princípios institucionais e garantias funcionais

Os princípios institucionais do Ministério Público da União são a unidade, a

indivisibilidade e a independência funcional. Arantes destaca outras garantias, tais como vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. Tais garantias, afirma Arantes, mesmo que não sejam suficientes para o bom desempenho da instituição como um todo, “são necessárias para aqueles integrantes do Ministério Público que assumiram seu papel político excepcional e procuram levar às últimas consequências suas novas tarefas constitucionais” (Arantes, 1999, p. 90).

Segundo o Promotor entrevistado (E 09) esses princípios existem para que os membros do MP trabalhem sem que sejam pressionados.

Mas de qualquer forma existem princípios institucionais que são assegurados na Constituição, como a unidade, a indivisibilidade a própria independência funcional que nós temos. **Isso permite que a gente trabalhe de uma forma sem receio de alguma represália, de alguma pressão** (grifo nosso). (E 09)

Dawalibi (2006) entende por unidade o fato de que todos os membros do MP façam parte do mesmo órgão, com as mesmas finalidades institucionais e sob a direção de um só chefe. Entendemos que isso gera contradições na medida em que a própria norma é passível de entendimentos por ser um texto. O entrevistado (E 10) procura destacar que o princípio da unidade faz com que os Promotores caminhem no MP “num rumo só, [...] então há uma preocupação nossa de ter, de caminhar num rumo só. A gente tenta tomar esse caminho mais uniforme” (E 10).

Acreditamos que a pressão e a represália sempre existirão, pois nenhuma atividade é neutra ou apolítica. Lyra Filho entende que aquele que se auto-intitula de neutro é “um reacionário encabulado e não tem a coragem e a franqueza de confessar que é moço de recados da dominação que mascara” (Lyra Filho, 1984, p. 34). Tenzer (1993) ao analisar o fenômeno da despolitização o coloca como uma característica das sociedades pós-modernas. Segundo esse autor, o descrédito político acontece quando há uma ilegitimidade profunda do poder político e uma ineficiência da política em sua missão de organização social. O indivíduo acredita que pode passar sem a política e que também deve afirmar essa sua distância da mesma.

Quanto ao princípio da indivisibilidade, Dawalibi afirma que o membro do MP age em nome da instituição e não em nome próprio. Representa o MP com “uma atuação indivisível” (Dawalibi, 2006, p. 12). Esse autor apresenta o terceiro princípio institucional do MP a independência funcional como uma garantido do membro do MP que o mesmo será livre e independente no exercício de suas atribuições. Não haverá subordinação ou sujeição

hierárquica, nem mesmo em relação à chefia da instituição.

Para Arantes, o princípio de independência no exercício das funções dos integrantes do Ministério Público lhes garante “atuar com desenvoltura e autonomia – particularmente nos conflitos de dimensão social e política” (Arantes, 1999, p. 90). A hierarquia nesse órgão não é capaz de atingir a esfera funcional de seus integrantes.

Esse princípio foi o mais assinalado como fundamental para os Promotores entrevistados:

[...] o Procurador-geral, o Chefe do MP não pode dizer ao Promotor o que fazer, dizer para processar tal pessoa porque ela tem crime. (E 03)

Você tem a independência funcional: é o Fulano que vai ficar com esse processo e vai pensar aquilo que a consciência dele mandar e dentro do direito que ele tem. [...] Se ele não tivesse a sua independência funcional, a gente estaria vinculando a nossa atuação com a condição de alguém. (E 10)

Percebemos que um Promotor ao agir dentro desse princípio funcional de independência pode se posicionar com mais autonomia em algumas questões. Conforme Arantes (1999) tem ocorrido uma politização no MP por meio de posicionamentos políticos de seus integrantes pode representar certa ameaça à independência institucional do MP, pelo menos nas condições em que ela se assenta hoje.

Mesmo tendo ciência de que o ingresso na carreira no MP ocorra por meio de concurso público, Arantes alerta que a escolha dos chefes dos Ministérios Públicos estaduais e mesmo do Ministério Público da União são “marcadas pelo critério de alinhamento com o governo, numa clara tentativa de controlar por cima essa poderosa organização” (Arantes, 1999, p. 98). Esse autor afirma que

[...] do ponto de vista do arranjo institucional de poderes, o Ministério Público rompeu o isolamento do sistema judicial para se constituir em ator relevante no processo político, interferindo muitas vezes de modo decisivo na dinâmica entre os poderes, internamente: a politização vem ocorrendo no sentido de um posicionamento ideológico de seus integrantes diante dos desafios de redução de desigualdades sociais e ampliação de cidadania (ARANTES, 1999, p.98)

Segundo Silveira a forma como o Ministério Público está organizado não permite a escolha de Promotores de justiça “dentre os mais capacitados para atuar em determinados casos. Essa garantia pode dificultar o trabalho, mas constitui uma segurança para a sociedade” (Silveira, 2006, p. 218). A autora destaca que essa segurança reside no fato de um membro do Ministério Público não poder ser substituído para atender a pressões internas e externas à instituição. Para as Promotorias especializadas, como as Promotorias de Educação, o critério

de titularização de um Promotor à mesma é também a antiguidade funcional no MP e não seu conhecimento específico na área educacional.

As garantias funcionais dos membros do MP são: vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade de vencimentos. Dawalibi (2006) entende por vitaliciedade a permanência no cargo até que sua aposentadoria. A demissão não pode ocorrer por meio de processo administrativo e sim mediante uma sentença judicial. A inamovibilidade é a impossibilidade de o membro do MP ser afastado de suas atribuições, excepcionalmente por interesse público. Nesse caso a decisão deverá ser tomada pela maioria absoluta do órgão colegiado competente e com a ampla defesa do membro do MP.

Alguns Promotores entrevistados apresentaram que a inamovibilidade se refere à remoção do Promotor ou Procurador. Para o entrevistado (E 13) a inamovibilidade significa que “ele só sai dali se ele quiser, se ele pedir remoção”. Os Promotores entrevistados tratam dessa garantia:

É a remoção.[...]Exatamente para evitar que, por exemplo, eu esteja investigando alguém e aí, por interesses de terceiros queiram, aí alguém pode querer me tirar. Ninguém pode me tirar o processo assim. (E 05)

[...] A sociedade tem certeza de que o Promotor a quem foi distribuído pelo procedimento está livre para fazer o que ele achar que deve fazer, e no vai sofrer pressão de ninguém. [...] existe essa tranquilidade de a gente saber que a gente é livre para agir segundo a nossa consciência. (E 10)

A irredutibilidade de vencimentos⁷⁵ consiste na impossibilidade de diminuição de salário paga ao membro do MP⁷⁶. Dawalibi destaca que há “um novo teto remuneratório para os membros do MP da União que é o valor do vencimento mensal, em espécie, dos ministros do Supremo Tribunal Federal” (Dawalibi, 2006, p. 19). Para os membros do Ministério Público Estadual (MPE) a maior remuneração é o vencimento dos desembargadores do Tribunal de Justiça, que corresponde a 90, 25% dos subsídios dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Em reportagem⁷⁷ de um jornal de circulação nacional, por decisão unânime, tomada às vésperas do fim de mandato de seus integrantes, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), mesmo contrariando recente entendimento do STF, aumentou o

⁷⁵De acordo com a emenda Constitucional n. 19 usa-se o termo subsídios não mais vencimento, sendo a remuneração fixada em parcela única, sem outros acréscimos e vantagens de cunho pessoal.

⁷⁶O Projeto de Lei n° 7.298, de 2006 dispõe sobre os subsídios dos membros do MPU e MPDFT, a partir de 1° de janeiro de 2007, a saber: Procurador-geral da República = R\$ 25.269,73; Procurador de Justiça do MPDFT = R\$ 22.805,93; Promotor de justiça do MPDFT = R\$ 21.665,63; e Promotor de justiça Adjunto do MPDFT = R\$ 20.582,35.

valor máximo dos vencimentos de Promotores e Procuradores.

7 Ministério Público: contra o Estado e defensor do Estado

Os integrantes do MP, segundo Arantes, “têm apontado o próprio Estado, em especial os poderes políticos, como o principal responsável pelas mazelas da sociedade” (Arantes, 1999, p. 92). Se cabe ao Ministério Público defender a sociedade, o autor afirma que sua luta principal será contra o próprio Estado.

Compreendemos que o Ministério Público ao mesmo tempo em que procura ser a voz do cidadão e defender os interesses coletivos, o MP também defende o Estado. É uma instituição que enfrenta o Estado em favor do cidadão e defende o Estado também. Quando perguntamos ao entrevistado (E 07) se o MP se intitula a voz do cidadão e ao mesmo tempo é o Estado, esse Promotor confirmou que o MP tem essa dupla característica: é o cidadão e é o Estado simultaneamente. Para o mesmo “O Ministério Público de certa forma procura se por na contramão e na mão e vai procurar atender aquela pessoa e se tiver que brigar ele vai brigar, ele vai fazer valer o que está na lei”. (E 07)

Ao mesmo tempo em que o MP é o cidadão, ele é um braço do Estado, sem ser o Poder Executivo:

O Ministério Público, **ele é um braço do Estado** (grifo nosso) com certeza. Ele não é o Poder Executivo. Ele é autônomo. É um órgão independente. Financeiramente é que evidentemente os recursos do orçamento são geridos pelo Executivo, há os repasses, mas mesmo assim há uma lei constitucional. Ele não está subordinado diretamente a qualquer um dos poderes. (E 14)

Tendo em vista que nesse estudo compreendemos a sociedade como complexa, percebemos o fato de o MP ao ser simultaneamente o cidadão e o Estado também é contraditório.

De acordo com Arantes a maioria dos integrantes do Ministério Público acredita que esse órgão deve promover a conscientização da sociedade brasileira. Isso ocorre pelo fato de que

[...] temos uma sociedade civil fraca, desorganizada e incapaz de defender seus direitos fundamentais. Uma sociedade ‘hipossuficiente’ no jargão jurídico. Além disso, frequentemente é o próprio poder público quem mais desrespeita esses direitos fundamentais. Dessa equação resulta a proposta, de

⁷⁷Correio Brasiliense de 19/06/2007.

natureza instrumental, de que ‘alguém’ deve interferir na relação Estado/sociedade em defesa dessa última. Instrumental no sentido de que não é para sempre: pelo menos no plano imediato, no momento, ‘alguém’ tem de tutelar os direitos fundamentais do cidadão até que ele mesmo, conscientizado pelo exemplo da ação de seu protetor desenvolva autonomamente a defesa de seus interesses. (ARANTES, 1999, p.96)

Entendemos que essa sociedade hipossuficiente é fruto de uma cultura autoritária e patrimonial. Outro fator de termos uma sociedade hipossuficiente é a ausência de participação dos cidadãos mais concretamente na gestão pública. Isso fortalece, em nosso entender, o poder fiscalizador do MP. Assim, o entrevistado (E 04) afirma que “Vias de regra, a gente só entra, inclusive, quando o Estado falha, porque se o Estado estiver respondendo às questões, o cidadão não precisa do MP”.

Segundo o Promotor entrevistado (E 06) a ausência do Estado é refletida no seu trabalho na área criminal. Não basta ter um discurso de que a educação é prioridade, se isso na prática não ocorre:

A maioria dos problemas que estão aqui [na área criminal] começam lá na pré-escola, especificamente na ausência da pré-escola no setor público, claro. O ensino público é que é o mais problemático. [...] **O Estado é muito burocrático e é moroso** (grifo nosso). Então se tem o discurso de que ela é prioridade, mas na prática não parece ser bem isto. Isso não mudou em governo nenhum. (E 06)

A forma pela qual o Poder Executivo trata o cidadão, na visão de um Promotor entrevistado, é descartável. O mesmo compara o cidadão com “um lixo” (E 07). O cidadão não tem valor para o Estado pela maneira como é tratado. O mesmo chegou a essa conclusão a partir de sua experiência pessoal e profissional.

Então a pessoa bate no INSS é maltratada, ela vai ao DETRAN ela é maltratada. [...] O tratar o ser humano como uma pessoa é uma coisa simples. Você chega, a pessoa está te maltratando, a pessoa está te pisando, **é o lixo** (grifo nosso). Você é a escória da humanidade. (E 07)

Em sua fala, esse Promotor entrevistado afirma que é um Estado ausente, entendendo Estado “ausente” como um Poder Executivo ausente, que desvaloriza o cidadão. Em contrapartida o MP seria um órgão presente, que restabelece a cidadania ora desprezada.

Todo lugar ela é maltratada e aqui (*no Ministério Público*) ela é recebida [...] porque é uma pessoa que está procurando o Ministério Público. **Eu vou fazer o possível para que ela aqui se sinta um pouco mais cidadã** (grifo nosso). [...] as pessoas em primeiro lugar vão sentir que são gente. (E 07)

[...] quer dizer quando o Estado se faz presente, quando há acesso à educação, quando há oportunidade para as pessoas é claro que se eu tenho oportunidade, se eu tenho acesso, se tenho educação, dignidade eu vou procurar crescer como pessoa. **Agora quando o Estado é omissso, quando a educação é precária, quando eu não tenho uma estrutura familiar também que tem um suporte as coisas acabam estourando nas bases criminais nas Promotorias criminais** (grifo nosso). (E 09)

Entendemos que essa visão pessoal do MP como único redentor da cidadania reforça o Estado provedor, na percepção de um entrevistado, na medida em que enfraquece a participação de cidadãos em Conselhos ou instâncias coletivas. Para o cidadão ficaria mais cômodo ter um MP que tutela sua participação e seus direitos. Contudo, percebemos a importância de se garantir o direito à educação ao cidadão mesmo que isso ocorra em uma atuação contra a omissão do Estado.

8 Instrumentos de atuação do Ministério Público

O Ministério Público tem regulamentado em sua legislação os instrumentos pelos quais agirá perante a sociedade e o Poder Judiciário. Dentre seus instrumentos de atuação destacamos a Recomendação, a Ação Civil Pública, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), a Ação Direita de Inconstitucionalidade e a Ação de Improbidade Administrativa.

As Recomendações são instrumentos do MP para restaurar um direito. Acreditamos que as Recomendações expedidas são um ponto de partida para um diálogo entre o MP e o Poder Executivo, ou mesmo entre outros órgãos privados.

Caso as Recomendações não sejam cumpridas, caberá ao MP a possibilidade de implementação de Ações Cíveis Públicas e a judicialização dos conflitos. Assim, compreendemos que, enquanto estamos tratando de Recomendações, tratamos de uma possibilidade de diálogo, entretanto, a Ação Civil Pública demonstra que o diálogo entre as instâncias de poder está esgotado. Para um entrevistado:

[...] temos também a possibilidade de fazer acordo extrajudicial em Termo de Ajustamento de Conduta. Isso é possível antes de utilizar o judiciário. [...] Resolvemos sem utilizar o aparato judiciário que é mais lento, mas moroso, mas quando a parte se nega a cumprir uma exigência legal a forma é essa: é judicializar, porque tem que haver um contraditório. (E 11)

Pela fala de um Promotor entrevistado, a Recomendação e o TAC são úteis na medida em que procuram evitar a judicialização do conflito. Assim, a atuação extrajudicial do MP na defesa dos direitos sociais tem se mostrado mais eficaz. Contudo, segundo Digiácomo

(2004) o entendimento com a pessoa ou autoridade acusada da ameaça ou violação aos direitos ocorre a fim de alertá-lo sobre a ilegalidade da situação apurada com argumentos de ordem jurídica e técnica. Assim, a Recomendação concede um prazo razoável para eliminação do risco ou mesmo da reparação do dano causado. Contudo, encontramos termos “publique-se, intime-se, cumpra-se” nas Recomendações expedidas entre 2001 e 2007 no DF, fazendo com que o fato de recomendar tenha um peso de obrigatoriedade.

Para dois Promotores entrevistados, o Termo de Ajustamento de Conduta é um dos instrumentos mais interessantes do MP porque pode responsabilizar mais o gestor e ainda evita a judicialização dos conflitos. Entretanto para que o TAC tenha efeito positivo ambas as partes devem concordar com o mesmo. Isso envolve uma parceria entre o Poder Executivo e o MP. O entrevistado (E 04) exemplificou um TAC para a melhoria da acessibilidade no DF. Depreendemos de sua fala que o TAC envolve discussões, reuniões e todos os entes envolvidos com o acordo firmado, há possibilidade de penalidade com seu descumprimento:

Então nós fizemos esses procedimentos juntos. Solicitamos uma reunião com o administrador regional de Brasília, com a diretora da escola, com o representante da Secretaria de Educação [...] a fim de cada uma das partes ali se submetesse a cumprir a parte do acordo: a administração regional iria retirar os obstáculos dos cadeirantes, a Secretaria de Educação iria fazer uma rampa adequada para a escola e assim essas questões que dizem respeito a direitos de alunos violados. (E 04)

Para que o TAC aconteça é necessário o acordo de ambas as partes e esse instrumento é muito utilizado, segundo (E 09) e outros entrevistados. Entretanto, isso nem sempre aconteceu no DF em relação à Educação. Em alguns momentos, segundo o depoimento de um Promotor entrevistado, houve a recusa em se assinar o TAC:

Porque um ajuste de termo de conduta vincula muito mais. Por exemplo, quando eu estava na Promotoria, a Secretaria de Educação não assinava ajuste de termo Ajustamento de Conduta. **Havia uma Secretária de Educação e ela não assinava. Então foi impossível fazer um ajuste de termo de conduta para uma pessoa que não assina** (grifo nosso). Pode não assinar, não é obrigado assinar. Então, ela não assinava. (E 06)

Recomendação, termos de ajustamento de conduta, são instrumentos previstos na Lei **para evitar uma ação judicial** (grifo nosso). No TAC a gente pode colocar penalidades pelo não cumprimento. Inclusive cobrar aí essa penalidade na Justiça. **A Recomendação é uma coisa unilateral** (grifo nosso). Recomendamos que você faça isso. A Recomendação é unilateral. (E 13)

Para o Promotor entrevistado (E 13) o TAC tem ainda outra vantagem: “a gente pode colocar a penalidade na Justiça”. Em contrapartida, esse mesmo entrevistado entende

que a Recomendação é unilateral, um ato somente do Ministério Público:

Uma das críticas que os Promotores entrevistados fizeram em relação aos instrumentos de atuação do MP foi a lentidão da Ação Civil Pública. Para três Promotores:

O fato é que quando nós tratamos de questões urgentes a gente sente que essa ferramenta, não corresponde a resposta que essa cidade vem pedir a nós. **As Ações Cíveis Públicas têm uma lentidão na resposta. Desta maneira, temos ações com mais de três anos em trâmite** (grifo nosso). Então, eu acho que a Ação Civil Pública tem este problema porque não consegue dar resposta a tempo. (E 04)

Nem sempre a Ação é a melhor, é muito melhor, ao invés da ação, temos a experiência, temos o TAC. Porque ao cumprir o TAC ele impede que o MP entre com a Ação. É como uma notificação. É para ser cumprido. (E 05)

É mais lenta a Ação Civil Pública. Por isso que, na verdade, o objetivo sempre é compor. (E 09)

O problema da lentidão da Ação Civil Pública é grave em curto prazo, porém em longo prazo ganhar uma Ação Civil Pública pode ser significativo, em nosso entendimento. Quando se discute uma Ação Civil Pública há uma reflexão subjacente a respeito da judicialização da política pública. O conflito, ao seguir para o Judiciário pode provocar também uma discussão sobre a política pública que foi implementada e que pode ser até questionada.

O MP sempre tem o instrumento da Ação Civil Pública. Ai entra o Judiciário. Aí tendo uma ordem do Judiciário eles são obrigados a cumprir. (E 13)

Na época em que se anunciou a criação da Faculdade de Medicina no Distrito Federal nós iniciamos um procedimento que culminou em uma Ação junto ao Distrito Federal para que ele, diante de um investimento de tal porte no ensino superior, que ele implementasse a educação infantil antes porque isto deveria ser a prioridade. E como o Distrito Federal tem características de Estado/Município e, portanto sua responsabilidade vai da educação infantil ao ensino médio com prioridade. [...] **Então houve uma Ação Civil Pública junto à Justiça Federal. Infelizmente não obtemos sucesso** (grifo nosso). Foi uma das ações que eu achei bem interessante, até porque provocou e provoca uma reflexão interessante da definição da política pública, como eu defino um programa dentro de uma política pública, que requisitos eu tenho que atender. (E 01)

A Ação Direta de Inconstitucionalidade, segundo um Promotor entrevistado também é mais demorada: “Há perigo na demora.” (E 03). E quanto à Ação de Improbidade Administrativa, segundo relatos de entrevistados, a mesma requer uma investigação mais minuciosa. Segundo o Promotor entrevistado (E 03) a Ação de Improbidade “[...] tem todo um processo”. Essa Ação de Improbidade Administrativa requer cuidados no sentido de

analisar se houve “omissão do gestor” (E 10), pois a mesma “[...] gera uma série de consequências principalmente para cargos eletivos: inelegibilidade” (E 09).

Percebemos que a Ação de Improbidade ao impedir a eleição em cargos públicos dos gestores por ela condenados se torna um instrumento usado com mais critério pelo MP. Em nosso estudo nos focalizamos nas Recomendações públicas expedidas pelas Proeduc entre 2001 e 2007, no Distrito Federal, que serão objeto do Capítulo IV.

9 O Ministério Público da União: estrutura e composição

Mazzilli (2001) afirma que embora a Constituição Federal de 1988 tenha concebido o MP uno e indivisível, como nosso Estado é federado, temos Ministérios Públicos distintos. Ministério Público da União (MPU) no Brasil é composto por quatro ramos: Ministério Público Federal (MPF); Ministério Público do Trabalho; Ministério Público Militar e pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Os diversos órgãos que compõem o Ministério Público no Brasil pretendem dar conta de suas atribuições na defesa dos interesses sociais nas instâncias devidas e também no desenvolvimento de atividades administrativas.

O MPDFT tem como chefe da instituição o Procurador-geral de Justiça, nomeado também pelo Presidente da República. O mesmo está diretamente atrelado ao MP da União por agregar os antigos territórios. Ainda que não existam mais territórios nacionais, o MPDFT não se desarticulou do MP da União.

O MP da União conta com um Conselho de Assessoramento Superior, que opina sobre matérias de interesse geral do órgão⁷⁸; de uma Secretaria Geral, responsável pelos serviços auxiliares de apoio-técnico e administrativo do órgão, possui também uma Auditoria Interna⁷⁹ e a chamada Escola Superior do MPU, responsável pela capacitação e aperfeiçoamento de seus servidores. É chefiado pelo Procurador-geral da República que também é o chefe do Ministério Público Federal.

O Ministério Público Federal (MPF) tem sua atuação explicitada no artigo 109 da CF/88 que estabelece a competência da Justiça Federal para julgar e processar. Todos os

⁷⁸Opina sobre projetos de lei, organização e funcionamento da Secretaria Geral do MPU.

⁷⁹A Auditoria Interna do Ministério Público da União tem como função garantir a efetiva e regular gestão dos recursos e bens públicos destinados à instituição. Assim, planeja, orienta, coordena e controla a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e administrativa do MPU. Realiza auditorias, emite pareceres técnicos para orientar na tomada de decisões, faz exame prévio de minutas e editais de licitação e elabora relatórios fiscais do órgão.

demais interesses sociais e individuais indisponíveis, não relacionados com as pessoas mencionadas no artigo 109, são atribuições do Ministério Público Estadual (MPE). Os réus de crimes não mencionados nesse artigo são acusados pelo Ministério Público Estadual. A legislação brasileira também assegura a possibilidade de atuação conjunta entre o Ministério Público Federal e o Estadual, na defesa de interesses difusos e de meio ambiente.

No Ministério Público Federal temos a atuação do Procurador-geral da República; o Colegiado de Procuradores da República formado por sub-Procuradores-gerais da República, por Procuradores regionais da República e Procuradores da República, com atuação nos estados e nos municípios. Os Procuradores da República atuam junto aos Juízes Federais, junto à Justiça Federal.

O MPF ainda conta com um Conselho Superior, Câmaras de Coordenação e Revisão, de uma Corregedoria e de uma Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. É composto por uma esfera federal e por entes estaduais. De acordo com um entrevistado (E 10) “a estrutura do MP não é tão flexível”.

Os MPE e o MPDFT têm em seus quadros Promotores de justiça e Procuradores de justiça. Em grau de recurso junto à Justiça, o MPF e os MPE continuam na segunda instância. Quando a matéria for federal, quem representará a sociedade serão os Procuradores Regionais da República, sendo o processo distribuído para o Tribunal Regional Federal. Se a matéria for estadual, quem atuará serão os Procuradores de justiça, junto aos Tribunais de Justiça Estaduais.

Um Promotor entrevistado afirmou que o MPDFT é muito procurado pelo cidadão porque essa instituição está disponível. Para o mesmo:

O Ministério Público principalmente do Distrito Federal geralmente **está com a porta aberta para todo mundo** (grifo nosso). Então as pessoas, além de se sentirem seguras, sabem que pode chegar. Então elas procuram demais o MP, porque o Ministério está se colocando disponível. (E 07)

Para que o MP consiga cumprir seu intento de defender o cidadão e fiscalizar o Estado ele se organiza em Promotorias comuns e especializadas.

9.1 Promotorias comuns e Promotorias especializadas

As Promotorias comuns e as Promotorias especializadas constituem a coluna vertebral do MP. Para o entrevistado (E 14) isso ocorre porque “a Promotoria é demandada por todos os tribunais”. Assim, uma Promotoria comum ficaria atrelada a uma execução

criminal e cível e as diversas Promotorias especializadas pelo interesse difuso e coletivo.

As Promotorias comuns e especializadas têm metas a serem seguidas conforme, nos esclareceu o entrevistado (E 03): “O MP, hoje, como instituição tem uma prioridade. Cada Promotoria tem as suas metas porque chegamos a esta conclusão de que trabalhamos com o povo e devemos resolver os problemas”. Os MPE também possuem Promotorias comuns e especializadas. Uma Promotoria pode surgir de maneira experimental. Esse foi o caso da Promotoria de Justiça e de Defesa da Educação do DF: “Era Promotoria de justiça, mas como era uma Promotoria experimental, não era aberta à remoção”. (E 06).

Segundo o Promotor entrevistado (E 07) todas as Promotorias especializadas do MPDFT estão localizadas no Plano Piloto, ou seja, em Brasília. Também para o Promotor entrevistado (E 09) a especialização⁸⁰ acontece pela “matéria”, ou seja para que determinado ponto seja analisado com mais profundidade pelo MP e as mesmas devem ter um perfil difuso e coletivo. Para o entrevistado (E 09):

Nós não temos Promotorias especializadas nas cidades satélites, todas as Promotorias especializadas ficam no Plano Piloto. A especialização é mais pela matéria. São para o DF todo. Não tem efetivo para isso e nem local, nem não tem condição [...] (E 09)

A dificuldade em se ter mais especializações esbarra no quantitativo de pessoal do MPDFT e muitas vezes o conflito de atribuições. Assim, depreendemos que há uma constante discussão entre a especialização ou não, tendo em vista o quantitativo de Promotores existentes no MPDFT. Segundo entrevistado (E 05), o MPDFT é um dos poucos Ministérios

⁸⁰As vinte e sete Promotorias especializadas do MPDFT são: Promotoria de Justiça e de Defesa da Comunidade - PROCIDADÃ; Promotoria de Justiça e de Defesa do Consumidor - PRODECON; Promotoria de Justiça e de Defesa da Educação - PROEDUC; Promotoria de Justiça e de Defesa da Filiação - PROFIDE; Promotoria de Justiça e de Defesa da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência - PRODIDE; Promotoria de Justiça e de Defesa da Infância e da Juventude; Promotoria de Justiça e de Defesa da Ordem Urbanística - PROURB; Promotoria de Justiça e de Defesa da Saúde - PROSUS; Promotoria de Justiça de Delitos de Trânsito; Promotoria de Justiça Eleitoral; Promotoria de Justiça de Entorpecentes; Promotoria de Justiça de Execuções Penais; Promotoria de Justiça da Fazenda Pública; Promotoria de Justiça de Órfãos, Sucessões e Resíduos; Promotoria de Justiça de Registros Públicos; Promotoria de Justiça de Tutela das Fundações e Entidades de Interesse Social; Promotorias de Justiça de Acidentes de Trabalho; Promotorias de Justiça Cível; Promotorias de Justiça Criminais; Promotorias de Justiça Criminal da Defesa dos Usuários de Serviços de Saúde - PRÓ-VIDA; Promotorias de Justiça e de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Distrito Federal - PRODEMA; Promotorias de Justiça e de Defesa da Ordem Tributária; Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social - PRODEP; Promotorias de Justiça de Falências e de Recuperação de Empresas; Promotorias de Justiça de Família; Promotorias de Justiça do Tribunal de Júri; Promotorias de Justiça Militar.

Públicos que conta com uma Promotoria especializada na área educacional porque no DF há Promotores para essa função.

O MP em seis estados da Federação conta com algum tipo de Promotoria ou Centro de Apoio para educação: Distrito Federal, Espírito Santo, Paraná, Rondônia, Rio Grande do Norte e Sergipe.

Dois Promotores entrevistados reconhecem que essa estrutura de especializações do MPDFT não está presente em todos os MPE e que essa opção aconteceu no Distrito Federal.

O MP não é só responsável pela execução criminal, mas é interessado e responsável pelo direito difuso. Quem defende o interesse difuso é a Proeduc. A Proeduc é um avanço do Ministério Público. (E 05)

[...] com certeza não são todas as cidades do Brasil que tem essa possibilidade de ter uma especialização na Promotoria da educação, grande parte das cidades, para não dizer quase todas inclusive capitais às vezes não tem essa especialização na Promotoria da educação. (E 11)

Uma das críticas do Promotor entrevistado (E 05) quanto as especializações do MPDFT é que as Promotorias especializadas estão no centro do Distrito Federal e longe dos problemas da periferia. O mesmo acrescenta que é preciso ter uma política comum entre as Promotorias especializadas: educação e patrimônio público são exemplos.

A grande relevância das Promotorias chamadas Promotorias especializadas é que as Promotorias especializadas muitas vezes sofrem, elas precisam, é natural isso, precisam definir uma política comum, e isso já começa a ser feito. [...] Por que muitas vezes existe uma narração de um tipo de crime. Um furto. Quem vai tomar conta disso? **A questão da segurança escolar é na verdade uma coisa que não é para uma Promotoria é uma coisa que precisa de um apoio local** (grifo nosso). Lá no centro, está longe. (E 05)

O entrevistado (E 05) enfoca o problema da especialização e da generalização. Ao especializarmos demais corremos o risco de particularizar os conflitos, tratando à parte, muitas vezes o que é comum. A visão geral, mesmo que advinda de uma Promotoria comum pode também contribuir para o maior entendimento dos problemas e conflitos. Acreditamos que o Distrito Federal, por sua geografia, favorece a especialização, entretanto, após análise das quatorze entrevistas realizadas, observamos, por exemplo, que as Proeduc contaram muito com o apoio de outras Promotorias especializadas.

O entrevistado (E 05) entende que o fato de termos no DF Promotores especificamente na área educacional ocorre porque há Promotores disponíveis para atuarem nessa área e o entrevistado (E 10) acrescenta que:

Procuradores e Promotores são 324. Ai você tira 40 Procuradores, ai temos 284 Promotores. É um quadro razoável. Não pouco para a população do Distrito Federal, mas nós temos aqui no DF muitas fiscalizações. Nós tivemos a chance de instituir diversas Promotorias especializadas. [...] Você tem especialistas no braço direito, você tem no braço esquerdo e a gente não consegue tratar dos braços como uma comunidade. [...] Nós estamos com carência de Promotores. Já faz um bom tempo por conta dessa especialização enorme a gente tem um sério problema. **Cinquenta Promotores em um universo de 280 são mais que 20%** (grifo nosso). Então, é muito. Não é realidade de estado nenhum do país. Uma situação na ordem de 20% do seu contingente de Promotor em especializadas. Então, a gente está começando a ver que isso está causando problemas. (E 10)

Apesar dessa possibilidade de se ter um contingente de aproximadamente 20% do total dos Promotores e Procuradores do MPDFT atuando em Promotorias especializadas, temos ainda a percepção de um entrevistado de que seria preciso uma estrutura maior para atender esses interesses difusos e coletivos. Assim,

A gente precisaria de uma estrutura maior (grifo nosso). Eu acho, mas como a gente está no limite do gasto não tem como fazer isso. A gente está numa situação complicada, mas eu acho que deveria ter mais ter uma estrutura de apoio maior e mais pessoas. (E 13)

Segundo o sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁸¹ a população no DF em 2007 é de 2.455.903. De acordo com informação prestada pelo Procurador-geral de Justiça⁸² há no MPDFT 344 Promotores e Procuradores de justiça. Assim, temos no DF um (01) membro do MPDFT atuando para aproximadamente 7 mil habitantes.

Somente para título de ilustração, Silveira (2006) em sua pesquisa com as Promotorias de Infância e Juventude em Rio Claro e Ribeirão Preto constatou a proporção de 62 mil e 67 mil habitantes, respectivamente, para cada um (01) membro do Ministério Público atuando na área cível. Se formos considerar o quantitativo de alunos matriculados em 2007⁸³ e o quantitativo de dois Promotores para a questão educacional no DF, verificaremos que haverá um (01) Promotor para perto de 300 mil alunos⁸⁴. Isso nos faz concluir que as Proeduc não são responsáveis pela fiscalização da educação no DF sozinhas dentro do MP. Outras

⁸¹Acesso em 08 de março de 2008: www.ibge.gov.br.

⁸²Carta enviada pelo Procurador de Justiça Leonardo Azevedo Bandarra ao Correio Braziliense em 10 de dezembro de 2006 sobre as licenças de Promotores do MPDFT.

⁸³Dados do sítio eletrônico do MEC - Inep (Educacenso) 2007, em 08 de março de 2008 às 23horas, http://www.inep.gov.br/basica/censo/escolar/matricula/censoescolar_2007

⁸⁴Sem contar os membros da comunidade escolar: professores, pais, servidores em geral.

Promotorias⁸⁵ certamente atuam em conjunto com a mesma.

Para o entrevistado (E 08) a solução é estabelecer uma comunicação entre as Promotorias comuns e as especializadas. A Promotoria criminal que recebe o registro do crime ocorrido, quando aconteceu a judicialização do fato pode remeter para as Promotorias especializadas, para ciência das mesmas. A Promotoria comum atua diante da responsabilidade penal e é importante que “[...] os Promotores atuem em rede. Eles têm que ter um feedback para saber: nós, aqui, na responsabilização penal estamos recebendo alguns problemas das escolas” (E 08). A comunicação interpromotorias é, no nosso entender, uma maneira de o MP avançar no seu objetivo de defender o interesse público. Poderia amenizar o conflito de atribuições e cobriria eventuais lacunas na defesa dos direitos difusos e coletivos.

9.2 A estrutura organizacional do Ministério Público: Promotor de justiça, Promotor adjunto de justiça e Procurador

Na estrutura organizacional do Ministério Público não existe hierarquia entre seus membros. Há carreiras e funções diferenciadas em relação a sua atuação perante o Poder Executivo. O entrevistado (E 07) em sua fala esclarece que o Procurador não pode alterar um parecer de um Promotor: “A estrutura não tem hierarquia. [...] Eu tenho autonomia. Se eu decidir que isso aqui deve ser arquivado eu vou empenhar pelo arquivamento” (E 07). Entendemos que o entrevistado se refere não existência de subordinação de um Promotor de justiça ou Promotor de justiça adjunto ao Procurador-geral de Justiça ou mesmo ao Promotor-chefe.

O entrevistado (E 09) afirma que o Promotor adjunto passa a ser Promotor de justiça ao ser lotado em uma Promotoria:

Quando se faz concurso aqui no Distrito Federal é para Promotor de justiça adjunto, depois é promovido para Promotor de justiça e por fim o último degrau de carreira é Procurador de justiça. (E 09)

São três carreiras no MP: Promotor de justiça Adjunto, Promotor de justiça e Procurador-geral de justiça ou Procuradores geral da república. Destacamos que o Promotor de justiça está lotado em uma Promotoria, seja ela comum ou especializada.

O ingresso na carreira de Promotor de justiça ocorre por meio de concurso público.

⁸⁵Promotoria da Infância e Juventude, Promotoria do Patrimônio Público, Promotoria do Consumidor, por exemplo.

O entrevistado (E 11) esclarece que todos os Promotores fazem “[...]um concurso. A gente não faz concurso para ser Promotor criminal, ou da educação, ou da fazenda pública ou da infância, mas no concurso são abordadas todas essas matérias” (E 11).

Entretanto, em sua própria fala, o mesmo admite que no DF há uma possibilidade de se ter especializações relativas as Promotorias em que o Promotor atua: “Aqui no Distrito Federal então isso possibilita que o membro seja especialista na área, e aí ele possa atuar de uma forma mais eficaz na concretização desse direito” (E 11).

Acreditamos que houve uma contradição na própria fala do entrevistado (E 11). Na verdade um equívoco, pois seis entrevistados afirmaram que o Promotor recebe a Promotoria, se titulariza, por antiguidade apenas. “Cada Promotoria tem as suas atribuições”. (E 09) Independentemente de ser uma Promotoria comum ou Promotoria especializada não há garantia de se ter um Promotor especializado no assunto específico da Promotoria. Assim, “qualquer Promotor de justiça que esteja lá na Proeduc, ele tem todas as atribuições, ele está revestido de todas as prerrogativas do cargo para poder agir de acordo com o que determina as atribuições daquela Promotoria” (E 09).

Um dos Promotores entrevistados afirmou que o Promotor de justiça é “a última pessoa” a quem um cidadão deve recorrer em um contexto de Estado ausente. O mesmo intitulou-se como uma pessoa correta, na medida em que tem como função profissional verificar a conduta de outrem:

[...]eu acho que Promotor de justiça pode ser para mim, **pode ser definido como a última esperança de quem não é ouvido** (grifo nosso). [...] **Eu sempre me achei uma pessoa muito correta, muito correta** (grifo nosso). Eu me vejo tipicamente **como a última esperança de uma pessoa** (grifo nosso) que não é ouvida pelo Estado é isso que eu vejo. (E 07)

Compreendemos que essa visão do entrevistado (E 07) em que o Promotor é “como a última esperança de uma pessoa” é forte e reforça a idéia de que os cidadãos precisam ser tutelados por alguém. O sentido de um “senso de justiça aguçado” não é necessariamente o mesmo para todos os Promotores de justiça do MPDFT.

Na verdade, percebemos que há também uma apropriação do cargo de Promotor de acordo com uma visão individual. A atuação dos Promotores na percepção dos Promotores entrevistados reforça essa idéia de atuação individual, por mais que se tenham princípios de unidade, dentro do MP:

A gente costuma dizer no MP que a Promotoria tem a cara do Promotor (grifo nosso). Quem faz a Promotoria é o Promotor. Então se,

dependendo do perfil do Promotor, se ele entender que é pertinente sair e visitar as escolas. (E 14)

Eu depois que entrei aqui eu não tive tempo. São muitos processos. [...] **Todos os processos são meus** (grifo nosso). Tem ainda alguns que são heranças de onde eu passei. Eu tenho de fazer ainda, mas quando eu estou substituindo eu tenho o exercício pleno do ofício. (E 13)

[...] você recebe uma demanda fixa [...] que vem das Varas. [...] A gente aqui tem uma demanda que as pessoas brincam **como se a gente tivesse uma capa e fosse o Batman** (grifo nosso). (E 04)

Em diversas falas os Promotores assumem que têm muitos processos e uma “gama gigantesca” de atividades e atribuições (E 13), podendo extrapolar o limite de suas atribuições.

Por meio das falas dos Promotores entrevistados constatamos que, mesmo de maneira simbólica, ao se compararem a um super-herói, pressupõem-se superiores ao Estado, imprimindo até à sua Promotoria sua “cara” (E 14). Percebemos que o fato de o Promotor de justiça estar investido de um cargo público, pertencente ao Estado, apropriando-se de seus processos, podendo inclusive, extrapolar os limites de suas funções.

O Promotor de justiça, segundo Dawalibi (2006) exerce suas funções perante os órgãos jurisdicionais de Primeiro Grau, propondo ações penais e Ações Cíveis Públicas e intervindo nos processos aos quais a instituição compete officiar. O Promotor de justiça adjunto e os Promotores de justiça têm a mesma função, porém a diferença entre ambos reside no fato de o Promotor de justiça Adjunto não ter uma Promotoria e não ter passado por uma titularização. Para o entrevistado (E 01) “o Promotor adjunto tem dois tipos de atuação: de auxiliar ou de substituir, porque ele também substitui o Promotor titular”. Pode acontecer de um Promotor ser titular de uma Promotoria e atuar em outra provisoriamente, como afirmou ainda o entrevistado (E 01): “Eu era titular em outra Promotoria. Isto acontece em todas as Promotorias e ela deixou de ser experimental e passou a ser definitiva”.

O entrevistado (E 03) foi muito pedagógico ao explicar a função dos Promotores adjuntos. Sete Promotores entrevistados explicaram e reforçaram o fato de um Promotor adjunto ter a mesma atuação do Promotor de justiça. Ele apenas não se titularizou. Apresentamos os cinco depoimentos mais relevantes:

Quando o Promotor passa no concurso público ele assume o cargo de Promotor adjunto, quando eu entrei era substituto, hoje é adjunto. Então ele fica cobrindo férias do colega, cobrindo licença, então um dia ele está aqui, outro ele está cobrindo a audiência de um Promotor que ficou doente e você está em todo o Distrito Federal em qualquer parte. E se o quadro não tem ninguém para substituir então eles ficam auxiliando uma Promotoria. (E 03)

Tem a mesma função do Promotor de justiça, a mesma coisa. O adjunto ele roda. Não que o titular não rode. O titular roda se ele quiser. O adjunto cobre o titular. [...] Na Proeduc eu era adjunto. Eu só iria ficar por cinco meses. (E 05)

Trabalharam com a atuação plena. Se é adjunto ou não isso é irrelevante. A atuação é que é importante. A obrigação de atuar, de cumprir as suas atribuições é igual para todos. É que quando, por exemplo, um Promotor entra de licença. (E 06)

Quando eu saio de férias, se tiver um adjunto disponível, porque hoje em dia isso também está complicado, ele vem para assumir as atribuições da quinta Promotoria de justiça. [...] Ele vem para cá e ocupa o meu gabinete [...] meu computador, enfim, vai receber os processos. Ele vai sentar aqui onde eu estou. Vai usar a mesma estrutura e vai ter toda autonomia. (E 09)

O Promotor adjunto no caso é aquele que não tem a lotação fixa, mas as atribuições do Promotor adjunto assim como o Promotor titular são as mesmas. Não existe nenhuma discriminação. São as mesmas. Têm os mesmos requisitos legais, as mesmas pré-supostas, a mesma exigência e assim por diante. (E 11)

Uma Promotoria do MP localizada em uma região administrativa pode ter um Promotor-chefe. Esse Promotor-chefe é responsável pelas questões administrativas da Promotoria e tem uma visão mais ampliada de todos os assuntos tratados pelos Promotores nessa determinada região. Assim o Promotor-chefe é o responsável pelas:

[...] questões administrativas da Promotoria porque para funcionar esse prédio precisa de um administrador, precisa dar férias aos membros, precisa de servidores, papel, carro, motorista. Tudo então. Essa parte administrativa. (E 07)

O Procurador exerce suas atribuições junto aos órgãos jurisdicionais de Segunda Instância, com exceção das funções do Procurador-geral de Justiça. O Procurador atua igualmente como um revisor da atuação dos Promotores de justiça e dos Promotores de justiça adjuntos. Segundo a fala de um Promotor entrevistado:

[...]Esses dois, o Promotor de justiça adjunto e o Promotor de justiça, eles atuam na primeira instância da Justiça do DF. [...]O Procurador de justiça atua nos processos do tribunal. O primeiro recurso depois de encerrado esse processo, ele vai para o tribunal de justiça. Quem vai estar lá no Tribunal de Justiça é o Procurador de justiça, depois do recurso. [...] Para o Judiciário é isso, dá para entender, tem a primeira instância e a segunda instância. Na atuação extrajudicial, os Promotores são aqueles que estão no front. O Procurador não está fazendo isso. Eles não estão no front, mas são revisores da minha atuação. (E 10)

Entendemos que apesar de não haver hierarquia interna no MP, seus Promotores e Procuradores atuam de acordo com a estrutura organizacional e hierárquica do Poder Judiciário. Assim, o Procurador-geral de Justiça do MPDFT não é um chefe dos Promotores, porém com a segunda instância do Poder Judiciário.

O Procurador-geral tem núcleos de apoio ao seu trabalho. O entrevistado (E 11) explica que são cargos de confiança do Procurador: “O núcleo é uma assessoria do Procurador-geral da justiça. É uma atividade de confiança”. (E 11)

Todo Promotor de justiça pode se candidatar a Procurador-geral de justiça, no caso do MPDFT. Até mesmo o Promotor adjunto, caso tenha mais de dez anos de serviço pode fazê-lo. Para o entrevistado (E 10)

[...] o Procurador-geral, ele não precisa ser Procurador da justiça. Ele pode ser Promotor. Pode ser até adjunto. Basta para ser Procurador-geral que ele tenha dez anos de casa. [...] A classe faz uma lista tríplice. Três mais votados. Os três mais votados vão ao Presidente da República que nomeia o Procurador-geral . (E 10)

Os Procuradores-gerais de justiça dos MPE são nomeados pelos governadores dos estados e no caso do MP da União, englobando o MPDFT são nomeados pelo Presidente da República. Entretanto, para um entrevistado ele nunca deixa de ser Promotor. Melhor seria chamá-lo inclusive de “Promotor-geral”. Assim,

Ele é um Promotor, porque de certa forma é uma inovação do Ministério Público aqui. [...] Tira os três mais votados, no Estado vai para o governador. Aqui vai para Presidente da República. Ele escolhe um. [...] há uma tese de que todo mundo é Promotor, que não existe esse negócio de Procuradores e de Promotor. (E 07)

A questão da nomenclatura é uma dificuldade no entendimento da atividade dos integrantes do MP e muito mais para o cidadão. Isso porque não há Procuradores só no MP. Há Procuradores também na Advocacia Geral da União e dos Estados.

O Procurador-geral de Justiça do MPDFT, o Procurador-geral Estadual e o Procurador do Estado são funções distintas. Os dois primeiros atuam no MPDFT e nos MPE respectivamente. O Procurador do Estado atua na Advocacia do Estado. Ambos estão inseridos na Constituição Federal de 1988 no Capítulo IV referente aos elementos essenciais à Justiça⁸⁶. Entretanto são órgãos diferentes. O entrevistado (E 10) esclarece que

⁸⁶ Ministério Público, Advocacia Geral da União e Defensoria Pública.

[...] a Advocacia Geral da União: quem é advogado do governo federal? O Procurador-geral da união. Por quê? Porque colocou o nome de Advocacia Geral da união. E quem é o Ministério Público Federal? Os Procuradores da República. Não tem Advocacia Geral do Distrito Federal. Existe o quê? A Procuradoria Geral do Distrito Federal. É a mesma coisa da Advocacia Geral. É o advogado do governo. Então, os Procuradores dos estados. É que nos estados não tem AGU, não tem Advocacia Geral dos Estados. (E 10)

A questão da terminologia atrapalha a compreensão do cidadão em geral. Na opinião do entrevistado (E 14): “Até a terminologia, hoje tem Procuradores da República, tem o Procurador que é o advogado. Já tem um projeto de lei para unificar essa nomenclatura para que a população possa distinguir ambas carreiras e funções e suas instituições”.

Entendemos que esse é um limite do MPDFT, pois nem sempre o Promotor, mesmo que investido do cargo, possui todos os conhecimentos técnicos sobre a Promotoria em que atua. Segundo o entrevistado (E 10) há um período de adaptação do Promotor em sua nova Promotoria:

O Promotor escolhe a sua Promotoria diante das opções que lhe são dadas. E aí ele se quiser outra melhor que lhe agradar, mas ele migra e vem outro para essa. Então é normal a gente ter, quando ocorrem essas mudanças de titularidade um período de adaptação desse colega que chega. Então ele vem com uma visão diferente. É, então quando altera um, o colega dele vem com idéias novas e chacoalha todo mundo. Chacoalha por que a gente começa a refletir sobre algumas coisas que a gente não discutia mais aquilo. (E 10)

A titularização em uma Promotoria é a forma de um Promotor adjunto tornar-se Promotor de justiça por meio de remoção. Seguem as falas sobre a titularização em uma Promotoria de justiça:

Cada Promotoria é titularizada por um só Promotor. Então, cada Promotoria, tem, vamos dizer assim, uma vaga para o Promotor atuar nela. (E 01)

A gente escolhe as Promotorias por antiguidade e o profissional mais antigo que vai optar por aquela Promotoria. Ele ganha a Promotoria. A gente tem que admitir é que cada Promotor dá o seu perfil a sua Promotoria. (E 03)

A lotação nas Promotorias é por antiguidade. [...] O MP é tudo muito claro, muito transparente por antiguidade. Têm as promoções por merecimento pela lei. Mas, houve até uma discussão aqui, no MP, estão se criando parâmetros para fazer essa promoção por merecimento. [...] Há pessoas que acham que tem de dar um peso para quem estuda, outros acham que tem de dar mais peso por trabalho realizado dentro do MP. (E 13)

Percebemos que a promoção por merecimento ainda é alvo de discussões dentro

do MPDFT. Entretanto para o Promotor entrevistado (E 10) a promoção na carreira de Promotor ocorre por “antiguidade e merecimento. Há uma alternância no provimento desses cargos”.

O critério de antiguidade também é seguido na escolha da lotação dos Promotores de justiça adjuntos. Segundo um Promotor entrevistado:

E também, no caso de os Promotores adjuntos é feita por antiguidade. Sai a lista assim: Promotoria tal, Promotor tal. A gente chama: aviso de substituição. Aí é tudo eletrônico inclusive. E você vai e faz suas opções. E vai ganhando os mais antigos. (E 13)

A capacitação do Promotor acontece no seu ingresso no MP e em cursos ao longo de sua atividade profissional: cursos de capacitação específica dentro da Promotoria em que atua e iniciativas das Promotorias como bibliotecas temáticas, entre outras.

Nós organizamos na Promotoria uma biblioteca. Então eles fizeram uma capacitação nacional com parcerias, você vai ver, Ministério da Educação. [...] A escola [do MP] me ajudou muito. [...] Só para o curso de formação. Um mês. Assim que você entra. [...] (E 08)

Eu entrei em 2004, passei no concurso de formação em 2004. Fiz o curso de formação. Um mês e no meio do curso a gente já começa a ajudar os Promotores para pegar prática. (E 13)

Pela fala dos Promotores entrevistados, a ampliação do quadro do MP, o aumento das responsabilidades do MP após a CF/88 e a alteração da lotação geram reflexão e debates entre seus membros. Percebemos que a ampliação do quadro de pessoal do MP não acompanhou o aumento da população e que isso ocorreu não somente no MP, mas em diversas áreas.

Conclusão do capítulo II

No Capítulo II apresentamos a origem do MP e a evolução de um papel de acusador e defensor do rei para significar um órgão essencial à Justiça no Brasil. Observamos que o MP no Brasil fortaleceu após a Constituição Federal de 1988 e com a promulgação do ECA. Essa instituição está organizada em Promotorias comuns e especializadas. As Promotorias especializadas atuam na defesa dos direitos difusos e coletivos e procuram ter uma atuação extrajudicial dentro do MP.

Os Promotores entrevistados acreditam que a) o MP atua na defesa da ordem democrática de maneira independente; b) o poder do MP é reforçado pela imprensa; c) o MP é

um órgão muito respeitado; d) há muitos processos no MP e que a ampliação do número de Promotorias seria uma medida importante e finalmente; e) o poder do MP é advindo de sua autonomia e de sua força de polícia.

Percebemos que o MP se confunde com o Poder Judiciário para o cidadão comum e que o papel do MP não é o de agir pelo Poder Executivo e sim de fiscalizá-lo. Compreendemos o fato de o MP ser defensor do cidadão e também do Estado como algo contraditório, próprio da complexidade da sociedade em que vivemos. Ao apresentamos os princípios institucionais do MP destacamos a Recomendação pública, tema dessa dissertação que será estudado no Capítulo IV.

A partir de aproximações sucessivas procuraremos no Capítulo III compreender as Promotorias de Educação no DF para finalmente chegarmos às Recomendações expedidas pela mesma entre 2001 e 2007 que procuraram garantir o direito à educação no DF.

CAPÍTULO III – AS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA E DE DEFESA DA EDUCAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, ENTRE 2001 E 2007

Introdução

O objetivo desse Capítulo é compreender as Promotorias de Justiça e de Defesa da Educação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios o direito à educação. As questões que nortearam o mesmo foram: Em que consiste a atuação das Proeduc no sentido de promover o direito à educação no DF entre 2001 a 2007? As Proeduc favorecem a participação dos cidadãos para que as políticas públicas educacionais garantam o direito à educação no Distrito Federal? As Proeduc têm influenciado a gestão escolar, em nível local, e a elaboração e implementação das políticas públicas educacionais, em nível regional?

Iniciamos o Capítulo III com os movimentos que precederam a criação das Proeduc. Em seguida apresentamos sua estrutura, suas características, suas formas de atuação, bem como a equipe que atua nessa Promotoria, a relação da mesma com diversas entidades e as possibilidades e os limites da mesma entre 2001 e 2007.

1 Criação da primeira Proeduc: contexto político no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

As atuações na área educacional do Ministério Público Federal e dos Ministérios Públicos Estaduais são distintas, cabendo aos MPE a implementação de serviços relacionados à Educação Básica e aos MPF a atuação em situações de prejuízo real ou potencial a bens, interesses ou serviços da União. Os MPE traçam suas estratégias de atuação para fiscalizar a Educação Básica em seus estados. No caso do Distrito Federal, o MPDFT tem essa responsabilidade, mesmo sendo atrelado estruturalmente ao Ministério Público Federal.

A idéia de se ter uma Promotoria especializada em Educação partiu de um movimento nacional dos MP, assinado e intitulado Carta de Recife⁸⁷.

⁸⁷Em 18 de dezembro de 1998, elaborada pelo Conselho Nacional de Procuradores-gerais de Justiça. Em 2006, destacamos que o Conselho dos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPGE) e

De acordo com relatos dos Promotores entrevistados a Proeduc foi a primeira Promotoria especializada em Educação no Brasil dentro do MP brasileiro. Segundo Castilho (2007) a Proeduc destacou-se por tornar públicas as Recomendações expedidas entre 2001 e 2007 em seu sítio eletrônico. Em outros estados a garantia do direito à educação se colocou a cargo das Promotorias de Cidadania e/ou Direitos Humanos e Centros de Apoio Operacional da Cidadania e/ou de Direitos Humanos ou nomes equivalentes.

A campanha nacional intitulada “Pela Justiça na Educação” fortaleceu essa intenção de se trabalhar especificamente o direito à educação por meio de uma Promotoria especializada.

Na verdade, não existia nenhuma Promotoria para educação no Brasil. A Proeduc foi a primeira Promotoria formalmente criada dentro do MP brasileiro. Então, quer dizer, que foi uma experiência pioneira. E na verdade é isso, tem a ver com a mobilização do movimento do MP brasileiro. Logo depois, foi lançada na mesma época, 2000 mesmo, salvo engano, uma campanha pela Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Criança e do Adolescente da Vara da Juventude chamada: “Pela Justiça na Educação”. Esta campanha foi nacional e voltada para Promotores da Infância e Juventude, na época, dizendo quais eram as questões nacionais que poderiam ser discutidas ou que poderiam ser objeto de estudo do MP no âmbito das Promotorias de Educação. (E 01)

Um Promotor entrevistado relembra os anos 1995 e 1996 em que o MPDFT tinha uma atuação com pessoas surdas e esclarece que já se sentia uma demanda pelo direito à educação:

De 95 para 96: nesse período, a gente tinha alguma atuação na área dos direitos dos surdos, uma carência brutal. Então a questão dos direitos à educação, por exemplo, entre outras questões, nós não dávamos conta, isso em 95. (E 04)

Outro entrevistado alerta que a demanda na Promotoria do Patrimônio Público nos anos anteriores à criação da Proeduc era muito grande.

O que eu percebi que, mesmo no âmbito do MP daqui: a Promotoria de Patrimônio Público cuida de muita coisa. Ela cuida do patrimônio todo. E a área de educação está neste bojo. Então não tinha uma coisa específica na área de educação e **nós sabemos que falta escola, falta carteira, falta material, falta isto e aquilo** (grifo nosso). E as verbas? E o Fundef? (E 06)

Eu lembro que o que motivou foi um problema na educação foi o Fundef, as verbas. Tem uma rubrica, tem o dinheiro para construir uma escola. O

patrimônio público não dá conta (grifo nosso). Então houve a necessidade da criação de uma especializada. (E 08)

Após análise das entrevistas com os Promotores que participaram da comissão de criação da Proeduc percebemos que as primeiras demandas para que se instalasse no DF uma Promotoria especializada em Educação foram oriundas: a) da Promotoria de Infância e Juventude com melhoria no ensino especial por iniciativa dos Promotores da Infância e Juventude e b) da Promotoria do Patrimônio Público com a aplicação das verbas na educação.

Uma comissão formada por Promotores do MPDFT estudou a viabilidade de se ter uma Promotoria especializada em Educação. Essa comissão foi criada com sete Promotores. Dos depoimentos e entrevistas podemos depreender que cinco Promotores tinham afinidade com a área de educação, a área de infância e juventude, ou mesmo interesse pessoal nesse tema e que dois Promotores foram convidados pelo Procurador-geral de Justiça à época para participar dessa comissão, quer porque eram seus assessores, quer porque haviam uma experiência anterior na área educacional.

Após os estudos realizados por essa comissão composta por Promotores oriundos de diversas Promotorias, o Procurador-geral respaldado pelo parecer da comissão que havia matéria suficiente para criação da Proeduc:

Já tinha uma demanda a respeito do assunto que os colegas da área da Infância e da Juventude não davam conta, porque misturam com uma série de outros problemas. Então a política de pensar essa escolha institucional, fazer uma Promotoria para tratar especificamente da educação, ela foi muito discutida. A Promotoria ficou durante um tempo funcionando como uma função ligada diretamente ao gabinete do Procurador-geral até que se conseguiu fazê-la como uma Promotoria autônoma com um titular. (E 04)

O ato de criação da primeira Proeduc é de 31 de janeiro de 2000. A mesma surgiu em caráter experimental. Por ser uma Promotoria experimental houve um ajuste quanto ao Promotor titular, pois em uma Promotoria experimental não se pode titularizar nenhum Promotor. Após ajustes administrativos, as atividades na Proeduc iniciaram:

Uma particularidade da Proeduc, ela foi instalada primeiramente em caráter experimental, então eu não poderia destinar um Promotor de justiça titular de uma Promotoria experimental. Então na verdade, o Promotor que foi lá inicialmente, ele tinha a sua Promotoria titular que por sua vez estaria ocupada por um adjunto enquanto ele ficou lá. (E 09)

E aí foi muito interessante porque logo que foi criada a Proeduc a imprensa foi chamada e houve uma grande divulgação muita entrevista e **choveu os mais variados problemas possíveis e até os que não eram de atribuição**

daquela Promotoria (grifo nosso). Achavam que a Promotoria agia de uma forma mais difusa, nós entendíamos que não, que tínhamos que trabalhar no varejo também. (E 07)

Percebemos pelo relato do Promotor (E 07) que houve uma divulgação na mídia e o entendimento de que a Proeduc deveria atuar também nas questões difusas e individuais.

Os principais pressupostos que levaram à criação dessa Promotoria foram de origem legal, uma análise do sistema educacional e das atribuições do MP nessa matéria.⁸⁸ Tais pressupostos legais para a criação da Proeduc foram: a) a educação como direito fundamental de extrema importância para o desenvolvimento social; b) o art. 205 da Constituição Federal de 1988; c) o ensino fundamental gratuito, inclusive aos que a ele não tiveram acesso em idade própria, como uma obrigação do Estado, constituindo um direito público subjetivo; d) as atribuições do MP, na área educacional, devendo este exercer a fiscalização do emprego de verbas públicas, o controle da evasão escolar e elaborar gestões junto aos órgãos de segurança pública visando à prevenção e ao combate da criminalidade.

A percepção dos Promotores no início das atividades na Proeduc é que havia uma demanda grande reprimida e muito trabalho nessa primeira Promotoria em educação, justificando a abertura de uma segunda Promotoria especializada em educação no DF.

A segunda Proeduc foi criada em 15 de março de 2003⁸⁹ juntamente com outras Promotorias especializadas⁹⁰. As funções dos Promotores de justiça foram simplificadas pelo documento de criação da segunda Proeduc. Entretanto, as funções de Promotores de justiça foram simplificadas por outra portaria posteriormente⁹¹ na medida em que se ratificaram seis funções específicas dos Promotores de justiça das Proeduc.

As funções específicas vigentes dos Promotores de justiça das Proeduc são: a) officiar como fiscal da execução da lei; b) promover conjunta ou separadamente com outras Promotorias medidas de proteção e garantia dos direitos do portador de necessidades especiais à educação; c) promover, conjunta ou separadamente, medidas judiciais e extrajudiciais para a implementação do ECA, no que diz respeito ao direito fundamental à educação; d) promover medidas objetivando o combate à evasão escolar, bem como a inclusão de crianças e

⁸⁸Conforme autos do Procedimento Administrativo, nº 08190,002863/99-00, decorrente de Comissão Instruída pelo Procurador-geral da Justiça.

⁸⁹Ato de número: 0413/2003, de 15/03/2003.

⁹⁰Promotorias especializadas criadas em 15 de março de 2003: 2ª Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde, 2ª Promotoria de Justiça de Defesa de Acidentes de Trabalho, a 5ª e 6ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística e a 7ª Promotoria de Justiça Infracional da Infância e da Juventude.

⁹¹Pela portaria nº 500, de maio de 2006.

adolescentes no sistema educacional público; e) participar, como observador, do Conselho de Educação do Distrito Federal e dos demais Conselhos que tratem de educação pública; e finalmente f) fiscalizar a correta aplicação dos recursos orçamentários e contribuições sociais destinados à área educacional.

As duas Promotorias especializadas em educação, intituladas Proeduc, atuam conjuntamente, não havendo divisão hierárquica ou mesmo de funções entre as mesmas. Para um Promotor entrevistado: “A gente fala Proeduc, mas são duas Promotorias e a gente sente como uma. Na verdade, a gente trabalha com esta perspectiva”. (E 01)

Segundo relatos, o trabalho desenvolvido pelas Proeduc é realizado de maneira conjunta, não havendo hierarquia ou divisão de atribuição entre as mesmas. Assim, “todas duas são gerais. Não há distribuição. Até a idéia no início era atuar assim, uma atuação conjunta porque se complementa, uma dá uma idéia e outro dá outra”. (E 06)

Entretanto, essa ausência de distribuição de tarefas nas Proeduc não é compartilhada por todos os Promotores que por lá passaram. O Promotor entrevistado (E 04) afirmou que houve, no início da Proeduc, certa distribuição de tarefas por assunto, mas que isso foi eliminado porque há o entendimento de que a distribuição por temas de processos deveria ser aleatória:

Houve há anos atrás uma separação sim. Então era assim: determinados assuntos quando chegavam ao Ministério Público eram necessariamente encaminhadas à primeira Promotoria da educação e os outros assuntos na segunda. Essa segunda Promotoria, ela ficou durante muito tempo vazia não havia substituição. [...] então nós resolvemos não mais fazer a divisão por assunto. São aleatórias as divisões, embora os procedimentos antigos que fora distribuídos até 2005/2006, até início de 2006, por uma divisão por assunto. [...] uma única língua, para não falar a primeira Promotoria entende assim e a segunda entende assado, aí fica uma loteria, o pai fala: “ai tomara que caia na primeira”. (E 04)

Essa questão da distribuição aleatória dos processos nos parece significativa na medida em que mostra que não havia escolha pessoal do Promotor na resolução de procedimentos de investigação preliminar (PIP) oriundos de reclamações e denúncias.

Obtivemos explicações diferentes de nossos entrevistados quanto ao fato de termos duas Promotorias para educação e não apenas uma Promotoria. Para o Promotor (E 12) há duas Promotorias porque há muito trabalho: “E pelo que sei, não tenho dados estatísticos, a demanda estava muito grande, muito alta e precisou desmembrar em duas Promotorias”. Conforme o Promotor (E 10) há duas Promotorias porque o Ministério Público procura evitar que um tema fique apenas com um Promotor, para o mesmo não se torne o “dono do

assunto”:

A gente era favorável que tivesse a Promotoria não com um Promotor só, mas com dois Promotores para evitar que houvesse um Promotor dono das questões da educação no Distrito Federal. Não é interessante que se tenha um colega só dono de uma determinada matéria no Ministério Público. Um enfoque com Infância e Consumidor, um só ele fica dono. Não vai ter ninguém para frear o comportamento daquele cidadão em uma função em que passa muito poder. É poder demais. Então a gente entendeu isso que se for criar tem que criar duas Promotorias. Para que seja balanceada. (E 10)

Esse posicionamento nos parece mais realista na medida em que todos somos cidadãos e passíveis de erros, abusos de poder. Essa postura franca do entrevistado (E 10) nos mostra que o Ministério Público também se preocupa com a questão do “poder” do Promotor. Dois Promotores acreditam que duas Promotorias é ainda muito pouco para tratar da educação no Distrito Federal: “Há muito tempo eu penso nisso: duas Promotorias para educação e nada é quase a mesma coisa”(E 06), e ainda: “porque a própria Promotoria de Educação com dois Promotores não dá conta” (E 08).

Ao analisarmos os depoimentos de Promotores entrevistado observamos que os mesmos justificaram que não há mais que duas Promotorias de Educação porque a demanda criminal, de entorpecentes e penal é maior. Assim, depreendemos que o MP tem mais Promotorias aonde há mais demanda, prevalecendo, contudo sua atividade de acusador, de denunciador. A atividade extrajudicial nos pareceu ser uma atividade secundária para o MP:

São oito Promotorias de entorpecentes. São quatro varas: de entorpecentes, contravenções penais; e oito Promotorias, dois Promotores para cada vara. Dois Promotores atuam em cada vara. (E 09)

Poderíamos ter mais Promotorias para educação, aí depende é uma questão de demanda, de necessidade e **uma decisão do Ministério Público em criar** (grifo nosso). Porque provavelmente a demanda na Promotoria criminal é maior que a educação. (E 14)

Assim, as duas Promotorias especializadas em educação iniciaram um trabalho de fiscalização na área educacional com uma atuação proativa, expedindo Recomendações aos órgãos responsáveis pela educação no DF, bem como a diversos Conselhos e entidades de ensino privado⁹².

⁹²Podemos citar como exemplos de temas de atuações da Proeduc, entre 2000-2005: a) a aplicação de verbas públicas e acompanhamento dessas verbas e do orçamento público destinado à educação do DF (FUNDEF, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Dinheiro Direto na Escola), b) emprego de recursos públicos para atendimento das necessidades da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, c) a construção de escolas e o caráter de seu funcionamento, d) o acesso à escola (vagas), e) a matrícula no ensino

Para três entrevistados, as Proeduc tiveram como finalidades: a) fiscalizar as verbas, b) criar um diálogo entre pais, alunos e gestão da escola. Na visão de um entrevistado o sindicato, professores, pais, alunos e parlamentares demandam atuação das Proeduc:

Uma das finalidades da criação dessa Promotoria era uma fiscalização mais severa com relação a aplicação do fundo do Fundef, porque a gente via que muitas vezes havia um distanciamento da verba que era repassada. (E 07)

Por isso esse diálogo é fundamental. A existência de uma Promotoria especializada na questão da educação, ela tem que inundar gestor de conversa mesmo, de interação com os gestores, com alunos, com tudo. Pais, alunos e a gestão da escola. (E 10)

A Proeduc é demandada pelo sindicato dos professores. Ela é demandada pelos professores isoladamente, pelos alunos, pelos pais dos alunos. Ela por parlamentares que representam alguma categoria. (E 06)

Um entrevistado afirmou que nas Proeduc se tratavam de muitas questões difusas e “[...] havia em torno de quinhentos procedimentos” (E 14). Percebemos que os cidadãos começaram a se dirigir às Proeduc, promovendo compulsoriamente uma aproximação e um provável diálogo entre as diferentes esferas de poder: Proeduc e SEEDF.

2 A estrutura de funcionamento das Proeduc

Além de dois Promotores de justiça, apoio administrativo e assessores na área de educação, as Proeduc entre 2001 e 2007 contaram com apoio técnico administrativo e estagiário.

Observamos que a primeira Proeduc “perdeu um pouco sua continuidade” (E 03) nos primeiros anos de suas atividades por estar sem seu Promotor de justiça titular. Posteriormente, percebemos que em certos momentos apenas um único Promotor de justiça ou mesmo Promotor adjunto esteve à frente das duas Promotorias de Educação, acumulando o trabalho das duas Proeduc.

diurno e noturno, f) o transporte escolar para crianças que estudam em escolas longe de sua residência, g) a qualidade e quantidade de merenda escolar ofertada e a restrição da oferta de merenda escolar para o Ensino Fundamental noturno, h) a qualidade do ensino oferecido na modalidade de Educação de Jovens e Adultos, i) as dificuldades enfrentadas pelos conselhos Tutelares para desenvolverem suas atribuições junto às escolas, j) a permanência na escola, l) a segurança nas escolas, m) a transferência de alunos e aplicação de sanções disciplinares, n) o cumprimento da carga horária prevista em lei para os estabelecimentos de ensino, o) a recuperação contínua paralela, entre outras.

Alguns Promotores entrevistados se manifestaram quanto ao fato de terem permanecido por pouco tempo nas Proeduc.

[...] mas tem um problema, cinco meses é muito pouco. Em **cinco meses** (grifo nosso), você apaga incêndio no máximo, não tem muito o quê, não dá para fazer muito que você pensa, talvez, eu não tenha vocação. (E 05)

[...] mas enfim a Proeduc começou a andar eu não fiquei muito tempo nessa Promotoria, eu fique **dois ou três meses só nela** (grifo nosso) [...] Por exemplo, então com o FUNDEF eu quase não mexi porque como eu disse foi muito efêmera minha passagem por lá. (E 07)

Foi com a ausência do Promotor de justiça que estava de férias ou de licença e nessa qualidade eu fui trabalhar lá na Proeduc. Foi uma experiência de **quinze dias** (grifo nosso). Foi uma experiência rápida que no momento foi novidade [...]. Lá na Proeduc, foi uma atividade extrajudicial. (E 11)

Depois quando eu acho que foi 2005, eu passei por lá só **um semestre** (grifo nosso) [...] Como eu te falei, eu fique muito pouco tempo [...] (E 12)

Duas semanas (grifo nosso) numa Promotoria dessas. Você não tem tempo. A Proeduc foi a minha primeira lotação. É eu entrei no MP e fiquei duas semanas na Proeduc, [...] só dei andamento naquilo que era urgente, para assinar o que tinha lá, não deu para desenvolver trabalho nenhum. (E 13)

A rotatividade foi um problema relatado pelos entrevistados porque há um período para adaptação e compreensão das questões educacionais. Essa necessidade de tempo de adaptação, de compreensão dos problemas e do andamento das questões foi relatada:

Algumas Promotorias têm maior relevância e outras nem tanto mais. Mas na Promotoria especializada em Educação porque lá a atuação é evidentemente extrajudicial, para você entender a Promotoria, no mínimo vão três meses para você passar a entender o funcionamento. (E 14)

Percebemos que a rotatividade não ocorre nas Proeduc somente dentro do MPDFT. Esse sistema de substituição de Promotores e essa rotatividade fazem parte da estrutura do Ministério Público. O Promotor adjunto tem as mesmas atribuições do Promotor de justiça, porém deve substituí-lo em seus impedimentos.

Compreendemos que há uma ambigüidade: a rotatividade é ruim, entretanto a substituição de Promotores é necessária para que as atividades não sejam interrompidas. Quanto ao preenchimento dos cargos de assessores nas Proeduc, observamos que o mesmo aconteceu inicialmente por meio de requisições de servidores de outro órgão: “Inicialmente nós requisitamos servidores da própria Secretaria de Educação. Depois, já existem servidores do quadro mesmo, do Ministério Público” (E 03). Essa “assessoria técnica é fundamental [...]

porque uma assessoria que nos ajudava a compreender todo o processo de funcionamento da Secretaria de Educação” segundo o Promotor entrevistado (E 03). E ainda:

[...] além da assessoria técnica mesmo: normas relacionadas à educação, auxílio nas pesquisas do Conselho Nacional de Educação do DF, todas estas normas educacionais, regulamentares. E também a compreensão pedagógica, da linha pedagógica adotada, como é que era esta linha pedagógica, se ela era produtiva e isso é importante até agora porque você tem que ter uma direção e uma linha teórica, filosófica com base em determinadas práticas. (E 03)

Constatamos que entre outras funções das Proeduc coube, entre 2001 a 2007, ao assessor técnico na área educacional realizar as visitas e inspeções em escolas. Esse assessor também teria a responsabilidade de trazer às Proeduc indícios de irregularidades nas escolas. Outra vantagem dessa assessoria para o Promotor entrevistado (E 12) é sua presença constante na Proeduc, pois durante os primeiros anos dessa Promotoria não houve rodízio de servidores nesse cargo, o que ocorreu com os Promotores de justiça.

Os Promotores entravam e saíam por questões até administrativas e isso dificultava um pouco o trabalho, mas a assessoria pedagógica especializada se mantinha lá. Por isso que a assessoria pedagógica especializada além da formação da área jurídica, ela tem formação em educação. Então casou uma coisa com a outra e por isso que eu disse que essa assessoria técnica na área sabe mais na área de educação, do direito à educação do que qualquer outro Promotor. (E 12)

Depreendemos que a assessoria técnica na área educacional tem sua importância acentuada na fala dos Promotores porque alia o conhecimento pedagógico com o conhecimento jurídico. Contudo, há sempre a necessidade de assessorias técnicas em outras áreas como na de orçamento e de finanças.

A assessoria técnica na área de orçamento engloba além de um servidor dedicado ao estudo do orçamento público na área de educação, um analista de controle interno. As tentativas de se ter esse profissional especialista em finanças públicas de maneira definitiva na Proeduc esbarra no fato de não se ter concurso específico com essa especialização para a Proeduc.

Na minha época, eu tentei muito trazer alguém da Secretaria do Orçamento e Finanças, da área federal. Uma pessoa que entendesse de orçamentos, mas só da educação. O MP não tem gratificação e aquelas coisas. E depois, a minha idéia era trazer outra pessoa que fosse da carreira de analista do controle interno, também do Ministério da Educação de Planejamento e Orçamento. (E 06)

Nós não temos um concurso público em que você tenha um profissional com especialização em orçamento. Então perdemos uma servidora que era

requisitada e que faz uma falta enorme no nosso quadro, não é um profissional fácil de você repor porque uma pessoa com especialização na área de orçamento. (E 04)

Compreendemos que a assessoria técnica na área de orçamento é fundamental para que a Proeduc possa analisar as verbas destinadas ao ensino público, como a mesma é aplicada, os recursos destinados para a política pública educacional do Governo do Distrito Federal. Sem essa assessoria a Proeduc tem sua atuação limitada, pois os Promotores não são especialistas nessa área.

Quatro entrevistados apresentam sua percepção sobre a falta de pessoal na Proeduc e destacamos a fala do entrevistado (E 12) que afirmou que “é uma demanda grande demais. Esse déficit tem em quase todas as áreas do MP: sabe trabalhar com mangas curtas?” Entendemos que “trabalhar com mangas curtas” é o mesmo de trabalhar muito e com poucos recursos. E mesmo que haja mais demanda por servidores nas Proeduc, o entrevistado (E 03) nos esclareceu que não há mais a função gratificada nas Proeduc e não se tem como requisitar mais servidores de outros órgãos. A demanda por mais servidores existe e a perda de servidores dessa Promotoria também aconteceu entre 2001 e 2007, até mesmo para outras áreas do Ministério Público. Segundo o entrevistado “Faltava um pouco de servidores, mas aí é aquela idéia: governar, administrar é fazer escolhas. Boa parte do trabalho da Proeduc, ela pode, muitas vezes dividir esse trabalho com outras Promotorias que a cercam”.

Concordamos com o entrevistado (E 05) que administrar é fazer escolhas e decidir. Assim, de acordo com as atuações e escolhas dos Promotores que atuaram na Proeduc estabelecemos três momentos distintos na Proeduc entre 2001 e 2007.

3 Atuação das Proeduc entre 2001 e 2007

Após análise das entrevistas realizadas depreendemos que houve três momentos quanto à atuação das Proeduc, entre 2001 e 2007: o primeiro momento entre 2001 a 2002; o segundo de 2003 a 2005; o terceiro de 2006 a 2007.

Compreendemos que a atuação entre 2001 e o término do ano 2002 teve características comuns, constituindo um primeiro momento na primeira Proeduc. A atuação nessa época foi baseada em modelos de atuação como o da Promotoria da Saúde no DF, pois não havia outros parâmetros em nível nacional para uma Promotoria especializada em Educação. A atuação da primeira Proeduc surgia em função de denúncias. Outra característica da Proeduc nesse primeiro momento é que a mesma tinha “um caráter muito

eclético” (E 02), e ainda:

E então começamos a trabalhar meio sem saber para onde ir porque não tinha nenhum parâmetro em nível nacional. Os modelos que a gente tinha eram os já existentes no MP de Promotorias que trabalhavam com fiscalização de políticas públicas, especialmente, Promotoria de Saúde. Ela foi um modelo, um parâmetro para nós. Primeiro, fizemos a divulgação da existência da Promotoria e passamos um tempo **atuando em função das denúncias** (grifo nosso). Depois, começamos a perceber que existia uma série de denúncias que chegavam a Promotoria diretamente e que não tinha passado, sequer, pela própria Secretaria de Educação. Então muitas vezes as pessoas pulavam a etapa administrativa para a resolução do seu problema e iam direto a Promotoria especializada em Educação. (E 01)

Quando a Promotoria foi lançada e a gente começou a fornecer entrevistas, todo e qualquer problema apareceu. Foram até problemas de tênis furado. Tivemos de fazer uma triagem do que era da Promotoria realmente do que é interessante e resolvível no âmbito da escola, como por exemplo: a reclamação de menino que não podia usar boné em escola. E a verba pública, a questão das bibliotecas que eram outra área de atuação em que nós tínhamos um PIP sobre o problema da merenda escolar porque pelo convênio do MEC o dinheiro deve ser repassado diretamente para a direção da escola. Usar este dinheiro no comércio local porque uma das intenções é fortalecer este comércio da comunidade e montar o melhor cardápio para merenda. Na época do governo Roriz⁹³ em que ele fez uma central única de compras. E aí nós fomos parar numa empresa que ganhou licitação da merenda escolar em toda Brasília lá no meio de Samambaia. E quando nós entramos com um mandado de busca onde apreendemos computador e tudo e a questão era que quando você abria algumas coisas, umas eram importadas da Argentina e tinha um rótulo na frente e quando você rasgava o rótulo, tinha outro atrás, já vencido. (E 06)

De certa forma começamos meio tateando, meio às cegas, o que nós vamos atacar? O que nós vamos fazer? Tudo novo. Na época a gente estava vendo que frente acatar, por exemplo: havia muita dificuldade do aluno se matricular na escola perto da sua casa e isso é uma determinação legal. [...] havia o Fundef. (E 07)

Depreendemos pelas falas dos entrevistados que as primeiras prioridades da Proeduc após sua criação foram: crianças com necessidades especiais, fiscalização de verbas, segurança escolar e evasão escolar. Selecionamos dois depoimentos que confirmam essas atuações prioritárias:

Alunos que eram diagnosticados com o transtorno e não tinham tratamento adequado, assistência nem atividades indicadas. [...] Depois apareceram os Portadores de Necessidades Especiais, depois surgiu o problema das crianças com Síndrome de Down e outros transtornos e ainda deficiências. Daí veio a questão da escola inclusiva. [...] A forma de sanção. Agora foram

⁹³Roriz assume o governo do DF nos seguintes períodos: 1991-1994, 1999-2002 e 2003-2006.

surgindo muitas, muitas coisas, como a questão da Segurança Escolar [...]. Depois veio a questão das escolas, parques escolares. [...] Da APM, da telefonia celular que foi outro processo que serviu porque alguns diretores de escola estavam alugando. Eu vi uma professora de escola do Riacho Fundo que teve a brilhante idéia de tirar o parquinho das crianças para colocar uma antena de uma empresa de telefonia. E a empresa ganhava milhões na época e o aluguel da antena era quinhentos reais. [...] Teve a questão dos grêmios, depois os passes escolares que não queriam aceitar. [...] O calendário: teve a questão das greves e reposição das aulas. Então a situação é muito, muito, muito diversificada. Outra atuação nossa foi com a evasão escolar. (E 06)

A Proeduc como toda Promotoria nova, sofreu uma série de transformações. Então, no início, quando abrimos a Proeduc nós o fizemos com a finalidades bens específicas relacionadas a evasão escolar. Na verdade, quando houve uma portaria para ser feita em caráter experimental, nós entramos com o foco de combate a evasão escolar, verificação da questão de segurança na escola, a fiscalização de verbas relacionadas à educação. No início, recebemos muitas denúncias, especialmente, de deputados distritais. A Promotoria foi muito procurada por sindicatos dos professores, por deputados e tal que denunciavam irregularidades na política pública de educação. (E 01)

O segundo momento de atuação da Proeduc é de 2003 a 2005. São duas Promotorias especializadas em Educação nesse período. Após uma fase de “de amadurecimento, de observação e de definição de formas de procedimento de atuação” (E 01) as Proeduc começaram a abrir procedimentos de investigações independentemente de denúncias. Priorizaram questões como a participação dos alunos na gestão (Grêmios e Conselho Escolares) e a contratação temporária de professores e desvios de verbas para as escolas. Isso não quer dizer que relativas à segurança escolar e evasão escolar não aconteceram mais. Pelo contrário, todos os problemas aconteciam simultaneamente acontecer, porém a ênfase nesse período foi outra, a saber:

Deixa-me ver aqui: Associação de Pais e Mestres, a formação dos grêmios, a biblioteca. Claro que não se tem a intenção de colocar aluno contra diretor. O ideal é criar um solo de debates e um canal de comunicação entre a escola e o aluno. É uma luta. [...] Tem coisas que não dá para resolver porque são de longo prazo. (E 06)

Existe uma Ação Civil Pública sobre professor temporário. Então foi feita esta Ação Civil Pública e nela foi feito um acordo Judiciário. Este acordo é que teria temporário em regência de classe, que não poderia ter professor temporário para Ensino Especial, porque isto exige uma qualificação diária. A opção da Promotoria foi não suspender aulas mais uma vez porque mais uma vez os principais prejudicados seriam os alunos. (E 03)

E aí a gente teve que tomar algumas medidas em relação a alguns recursos em que detectamos desvios. Desvios inclusive de natureza penal, de improbidade administrativa e penal em relação a alguns diretores de

escolas. O PDRF⁹⁴ é um recurso do Distrito Federal e o PDDE⁹⁵ é o dinheiro direto para escola, um recurso federal. E se foi direto para a escola, foi para facilitar ali pequenos reparos ou manutenção, que são pequenos mobiliários, gastos com material de expediente e tal. E nós detectamos que surpreendentemente havia desvios em algumas escolas. Então nós iniciamos uma investigação. E foram ajuizadas algumas ações de improbidade por enriquecimento ilícito, conduta ímproba e também ações penais por peculato. (E 14)

Nesse segundo período de atuação da Proeduc houve alguns embates entre a Proeduc e a SEEDF. Os entrevistados afirmaram que isso ocorreu porque não havia diálogo e interação com a SEEDF, que a mesma estava muito desorganizada e um fator de dificuldade era o fato de não se ter mais eleição para diretores de escola. Um Promotor entrevistado ainda enfatiza a ausência de cooperação entre a SEEDF e a Proeduc.

Eu não tenho paciência com a Secretaria de Educação. **Eu não gostava da Secretaria de Educação nem ela de mim** (grifo nosso). Eu peguei uma etapa muito complicada da Secretaria de Educação. Foi a época em que acabou a eleição dos diretores de escola. (E 06)

Na minha época foi a questão da contratação temporária, do concurso público. A Secretaria estava bastante desorganizada nesse sentido. Havia concursos públicos já realizados, pessoas aprovadas. Ao invés de as pessoas serem chamadas para contratação definitiva, pela aprovação do concurso público eram contratadas temporariamente. Então era uma situação bastante caótica administrativa. (E 12)

Agora, foram muitas dificuldades encontradas da própria estrutura da Secretaria de Educação, uma estrutura gigantesca e nem sempre havia ali uma situação de cooperação. (E 14)

O entrevistado (E 06) se refere provavelmente à época de eleição de diretores no DF entre 1995 e 1999, período no qual a Lei nº 975/95 previa eleição para diretores, vice-diretores e conselhos escolares. Compreendemos que a comunidade escolar que pode eleger seus dirigentes escolares tem maior controle da gestão escolar. O controle da gestão escolar acontece quando uma comunidade escolar pode participar mais ativamente dos processos de decisão, construindo efetivamente uma gestão coletiva.

Pelas falas dos Promotores entrevistados houve muita atuação judicial da Proeduc nesse período contra a SEEDF: Ação Civil Pública, Ação de Improbidade Administrativa e muitas Recomendações expedidas nesse período. Para o entrevistado (E 11) houve o ingresso em juízo para que se garantisse o direito à educação no DF:

⁹⁴Programa de Descentralização de Recursos Financeiros.

Instauramos procedimentos. Demos andamentos a procedimentos que já existiam lá. Andamentos e procedimentos que envolvem às vezes Recomendações que quando não cumpridas podem gerar Ação Civil Pública. Já que quando não há um cumprimento extrajudicial, podemos ingressar em juízo para forçar o governo local a cumprir determinadas exigências legais referentes à educação. (E 11)

Percebemos que a expressão utilizada pelo entrevistado (E 11) “forçar o governo local” reflete que a ausência de diálogo entre tais instâncias: Proeduc e SEEDF. Até a portaria original da Proeduc foi alterada nesse período para que houvesse uma maior efetivação na atuação da Proeduc:

Agora uma questão foi a ação de improbidade ser atribuição da Proeduc. [...] Então, nós, ao apurarmos as denúncias de desvio de dinheiro que chegavam ou de alguma conduta irregular, de desvio de bens da escola a gente não podia tomar medidas, tinha que remeter para outra Promotoria, ou para a Fazenda Pública ou às vezes a Promotoria Criminal. (E 14)

Se o segundo momento de atuação das Proeduc foi marcado pela ação judicial, o terceiro momento, entre 2006 e 2007 foi marcado pela retomada de ações extrajudiciais. A partir de 2006 percebemos que houve uma mudança na atuação dessa Promotoria.

Segundo depoimentos dos Promotores entrevistados, observamos que se procurou uma aproximação entre a Proeduc e a SEEDF no sentido de um maior diálogo entre ambas, inclusive no sentido de se aproximar da administração da SEEDF e de algumas escolas.

Nós tivemos esta preocupação também de nos aproximarmos da Secretaria de Educação. Colocar qual a posição da Promotoria. Temos colocado nossas opiniões na Regional de Ensino com diretores regionais e com diretores de escolas. Fizemos uma reunião dos diretores de escolas com a Promotoria. Uma das atribuições da Promotoria é que sempre que troca de Secretário de Estado a gente se apresenta. E estamos conseguindo, de alguma forma, mudar um pouco **a má fama da Promotoria** (grifo nosso). [...]. (E 03)

Os Promotores titulares das Proeduc reforçam que no ano de 2006 o trabalho dessa Promotoria foi prejudicado pela falta de resposta da equipe da SEEDF em virtude da provável mudança de governo no DF. Ainda nesse terceiro momento de atuação das Proeduc prevaleceu a atuação extrajudicial. Essa atuação extrajudicial foi no sentido de garantir o acesso à educação, melhoria de instalações de bibliotecas e o atendimento a crianças com necessidades educacionais especiais, segundo alguns relatos:

⁹⁵Programa Dinheiro Direto na Escola.

Durante 2007 nós fizemos aqui na Promotoria várias visitas em escolas. Em 2006 houve uma campanha para conseguirmos livros para a biblioteca das escolas. Então na hora de fazer as entregas dos livros. Nós visitamos umas oito escolas das mais carentes que a gente tinha conhecimento com biblioteca. (E 04)

A Proeduc como outra Promotoria do MP tem uma atuação extrajudicial muito grande e eu diria que esta é uma atuação maior do que a judicial. Atuações como fazer uma Recomendação, fazer um termo de conduta ou de evitar que se resolva este problema assim ou assado. (E 03)

Observamos que a questão dos alunos com necessidades educacionais especiais foi sempre de preocupação mesmo antes de as Promotorias especializadas em educação serem criadas. Era uma preocupação da Promotoria da Infância e Juventude e durante os anos estudados nessa pesquisa, também foi alvo de atenção por parte dos Promotores entrevistados.

[...] eu acho que a Segurança Pública devia fechar. Interditar mesmo. Não tem condições urbanísticas, não tem bebedouro. É um caos. Então você recebe uma demanda de um pai que vem falar, de um aluno que caiu. Isso acontece muito com os alunos do ensino especial. A acessibilidade é muito ruim de uma forma geral nas escolas. (E 04)

Percebemos que uma reflexão que permeou os três momentos das Proeduc, entre 2001 e 2007 foi o dilema em se priorizar “questões menores ou questões maiores” (E 14). Compreendemos como questões menores, temas relacionados a direitos individuais, questões pontuais entre alunos, pais e professores, professores entre si, professores e gestores. Entendemos por questões maiores a acessibilidade à educação, a qualidade de ensino e a gestão dos recursos disponíveis para educação no DF. Problemas com “questões maiores” estariam relacionados às políticas públicas educacionais no DF. Para o entrevistado (E 04) as Proeduc “fugiu completamente do que havia sido planejado, porque a gente trata de questões que são individuais, então o aluno, pai, o responsável, o professor ou o diretor dessa escola chega até nos e ele trás muitas vezes uma questão assim específica sobre o aluno tal” (E 04).

A atuação das Proeduc no Distrito Federal é questionada por seus Promotores, pois os mesmos se perguntam se as Proeduc devem atuar, prioritariamente, na defesa dos direitos coletivos, ou mais no âmbito individual. Para o entrevistado (E 06) “vieram tantas coisas novas dentro da Promotoria que a gente nem tinha previsto isso porque a Portaria dela é defesa e interesses coletivos difusos na área da educação”. Problemas que poderiam ser resolvidos no âmbito da própria escola estariam então no âmbito das “questões menores”, questões operacionais e do dia-a-dia escolar:

Então as questões menores têm que ser resolvidos na escola. Então havia muitas questões que chegavam lá, não eram para chegar até lá, às vezes até com muita exaltação. Era falta de conversa, de um diálogo, muitas vezes era falta de orientação. [...] Agora isso deveria ser resolvido no âmbito da escola, com uma conversa, no âmbito do Conselho, para então depois chegar a Promotoria. (E 14)

Segundo o relato do entrevistado (E 14) essas situações de desentendimento no ambiente escolar são questões de menor gravidade e ocorriam por falta de orientação e de diálogo entre as partes. Esse Promotor alerta para o fato de a Promotoria especializada em Educação não ter estrutura para atuar em todos os casos como esse.

[...] havia algumas situações sim que eram levadas ao conhecimento da Promotoria, talvez até para se tentar fazer uma conciliação, para se ter alguma conversa na escola, principalmente as vezes questões disciplinares. Em princípio não era ideal, porque o MP não tem estrutura, a Promotoria não tem estrutura para atuar em todos os casos. Tem que atuar em questões maiores em que há necessidade do MP se fazer presente. Agora muitas vezes eram discussões de entendimento entre a mãe e a professora. (E 14)

Percebemos que o Promotor de justiça titular da Proeduc tem autonomia para resolver problemas e verificar violações de direito à educação nas próprias escolas: “Têm os que vão até o local, até o campo. [...] Fora as diligências que são feitas pelo próprio Promotor” (E 11).

Compreendemos que as questões maiores dizem respeito às políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo e que foram questionadas pelo MP. Assim, ao tratar de políticas públicas a Promotoria especializada em Educação estaria atuando com ênfase na garantia dos direitos coletivos e difusos relacionados ao direito à educação: “A vaga tem de ter e eu não discuto. [...] a atuação ministerial, eu acho que nesses campos tem de ser mais no âmbito coletivo mesmo” (E 13). E para o entrevistado (E 04) as Proeduc deveria atuar em questões maiores:

Direitos individuais não. Eu achava que eu iria trabalhar mais com políticas que dissessem respeito a um universo sempre em direitos difusos, que eu não iria encontrar aqui questões pontuadas no processo com o nome e endereço do aluno. Eu achava assim, que a idéia da criação da Promotoria era que o MP tivesse uma atuação junto como governo local intermediando o Poder Judiciário quando necessário em questões macro. Então as Promotorias que lidam com os direitos difusos também passaram por esse momento de ter uma demanda absurdamente gigantesca com uma impossibilidade total. (E 04)

Observamos que muitos Promotores ao chegarem as Proeduc não sabiam o que iriam encontrar, pois tinham uma idéia de que as Proeduc atuariam apenas em questões

maiores, macro. Ao encontrar alunos, “com nome e endereço” (E 04), os Promotores de justiça se surpreendem e isso os faz compreender que a violação do direito à educação não é algo teórico e sim uma realidade a ser combatida, que tem nome e endereço. Em seu mesmo depoimento, o Promotor entrevistado (E 04) também afirma que as Proeduc deve resolver questões pontuais, individuais, sendo o MP um mediador entre SEEDF e o pai e com o gestor:

[...] nossa tentativa é fazer uma negociação entre o MP com o pai, com o diretor. Isso para que estas partes sentem e digam o que é possível fazer no caso de inexistência de vaga na escola, por exemplo, podemos ver se há possibilidade de conseguir transporte escolar ou se irá ocorrer abertura de turmas no horário que não estava sendo oferecido. (E 04)

A presença de contradições na fala do mesmo entrevistado (E 04) reforça nossa compreensão de que há contradição na maneira de as Proeduc atuarem. Por mais que tenhamos vislumbrado três momentos de atuação dessas Promotorias, houve sempre o questionamento interno a respeito da atuação mais coletiva, macro ou atuação individual, micro. Nas Proeduc o limite entre a atuação para defesa dos interesses individuais ou coletivos é também levantada pelo entrevistado (E 05), pois para o mesmo, as Proeduc

Só podem tratar de interesses difusos e coletivos. Não podemos tratar de interesse individual. [...] o problema que afeta não apenas o indivíduo, mas todos. Depende de como você vai abordar, se é um problema apenas de um só indivíduo, não sei até que ponto isso seria das Proeduc de que jeito, isso fica problemático de como a gente vai tratar esses problemas individuais, que não atingem só um indivíduo. (E 05)

Por meio de outro depoimento de Promotor entrevistado (E 13): “A gente tenta fazer esse controle. A gente tenta, a gente tem de se ocupar com a política pública desenvolvida pelos gestores e a gente tem que ver essa política funcionando” (E 13). Pela percepção de um Promotor entrevistado nem mesmo os professores da SEEDF compreendiam as políticas educacionais propostas porque

[...] a Secretaria de Educação muda sempre a forma de tratar com a política pública de educação. [...] Quer dizer, eu ouvi de muita gente isso. A política pública de educação começou a ser tratada com mais cuidado depois da Proeduc. Isto eu acho bastante positivo. (E 01)

Compartilhamos da afirmação do entrevistado (E 01) quando o mesmo declara que depois que as Proeduc começaram a fiscalizar e analisar as políticas públicas educacionais, mesmo que maneira tímida houve certo movimento no âmbito educacional. Esse entrevistado completa seu raciocínio e declara que apesar de se ter uma política pública educacional

“tratada com mais cuidado”, isso não significou que a criança e o adolescente fossem uma prioridade absoluta no DF:

Recentemente nós fizemos um trabalho que foi a apuração do orçamento para Criança e Adolescente. [...] Eu percebo que no Distrito Federal, não teríamos que passar por várias situações que nós ainda temos. Quer dizer, temos uma realidade geográfica extremamente benéfica em que temos tudo muito perto e apesar de termos bons números, eu percebo que deveríamos ter uma política educacional muito mais comprometida. Eu sempre vi a política educacional sendo trabalhada sem o foco na criança e adolescente. Sem o foco na educação mesmo. (E 01)

Percebemos que um Promotor entrevistado levantou uma questão relevante ao tratarmos de política pública: gasto e investimento. Toda política pública prevê gasto e isso não quer dizer que obrigatoriamente somente políticas públicas de alto custo são eficazes. Entretanto, esse Promotor chama a atenção para a boa vontade do administrador para que haja boas políticas públicas.

É uma política pública, tem investimento? Claro que tem. Toda política pública tem gasto, não adianta achar que não tem, mas é um gasto salutar. Até porque se você é criança e fica fora da escola, por exemplo, naquele horário, onde ela está fora da escola? Ela está na rua? Talvez fazendo o que não seja muito bom. Então ela pode estar na escola praticando esportes. Está na escola sendo treinada. As escolas porque precisavam ser revitalizadas e criar mais escolas deste tipo: área de teatro, música, muita coisa a ser explorado. Então tem muita coisa a se fazer e muita coisa que é passível de se fazer, basta **boa vontade do administrador público** (grifo nosso) para tratar isto como política pública. (E 06)

Com base na obra de Muller e Surel (1998) acreditamos que não se pode superestimar a função decisória dos políticos. Dentro de uma perspectiva normativa, fazer uma política é, em primeiro lugar, tomar decisões e colocá-las em prática, partindo da idéia que uma política pública não serve apenas para resolver problemas. Isso não significa dizer que os problemas são insolúveis, mas que o processo de resolução é muito mais complexo do que nos faz supor uma abordagem conceitual de política pública.

Para esses autores, a análise de uma política pública ultrapassa a compreensão das competências decisórias de um determinado governo, quando os cidadãos se tornam partícipes dessa decisão. Muitos problemas podem ser resolvidos pelos próprios cidadãos por meio da execução de suas estratégias, da gestão de seus conflitos e, sobretudo, por meio do processo de aprendizagem que marca todos os processos de ação pública. Nesse quadro, uma política pública tem como característica fundamental construir e transformar os espaços, nos quais, os cidadãos podem apresentar e redefinir seus problemas e testar as soluções que lhes

favoreçam.

Concordamos com o entrevistado (E 06) que não basta apenas a “boa vontade do administrador público”. É preciso maior participação dos cidadãos na elaboração das políticas públicas de Estado. A participação dos cidadãos pode se efetivar por meio dos Conselhos Escolares, Conselhos de Direitos fortalece políticas públicas. Uma forma de ampliar a atuação das Proeduc é a atuação em rede dessa Promotoria em associação com outras Promotorias: da Infância e Juventude e Patrimônio Público por exemplo.

4 As Proeduc e os órgãos do sistema educacional do Distrito Federal

Desde sua criação as Proeduc se relacionaram com os órgãos do sistema educacional do DF. As Proeduc contataram a Secretária de Educação do DF, seus órgãos de administração central, suas escolas públicas, professores, gestores e o Conselho de Educação do DF (CEDF). Para dois Promotores entrevistados:

Nós somos independentes, não temos vinculação nenhuma com a Secretaria de Educação, somos fiscalizadores dela, nem por isso temos que ir contra tudo o que acontece lá. Reconhecemos quando ela está correta e elogiamos quando tem uma ótima iniciativa, mas, realmente, temos como defesa o cidadão, no caso, o direito à educação. (E 03)

Aí então começamos a ter contato então com a Secretaria de Educação e geralmente contato do Ministério Público com os órgãos estatais é uma relação **de amor e ódio** (grifo nosso). Então é assim o nosso contato começa bem e depois temos dificuldade e vai capengando. (E 07)

O entrevistado (E 03) destaca a atuação das Proeduc na defesa do direito à educação no DF e que a mesma é independente para fiscalizar, até mesmo elogiar iniciativas. Entretanto, percebemos que o Promotor entrevistado (E 07) tem uma percepção de movimento na relação entre o MP e órgãos estatais, pois completa sua idéia ao afirmar que “no início tudo segue bem, mas depois que se aprofunda na relação tudo vai mal” (E 07).

Destacamos a fala do Promotor (E 05) que relata uma percepção por parte de dirigentes da SEEDF de que a mesma é uma empresa e que há déficits burocráticos a serem resolvidos:

A Secretaria de Educação parece um elefante. É um elefante. Ela é pesada. Uma vez em uma conversa com uma antiga Secretária de Educação, ela me falou uma característica interessante: a SEEDF é uma grande empresa, um número enorme de pessoas que trabalham. E o problema da Secretaria de Educação é que ela tem muito do déficit burocrático do lado negativo da

burocracia que a gente não quer. E é claro, há uma questão, a impressão que eu tenho é que a administração tinha certo receio dos próprios professores. Por quê? Porque é uma classe muito forte. [...] O problema é que a Proeduc, ela tem dificuldades com a SEEDF. Nós não somos a Secretaria de Educação. Pelo contrário. Dizem que a gente manda na Secretaria de Educação. A gente não tem esse poder. A gente não tem super poder. Não mandamos na SEEDF. (E 05)

Essa percepção escola/burocracia nos leva às idéias de Saviani. Esse autor retoma a concepção pedagógica tecnicista enfatizando que “essa teoria pedagógica correspondeu uma reorganização das escolas que passaram por um crescente processo de burocratização” (Saviani, 2007, p. 381). Para esse autor, a atividade docente foi submetida a um forte e constante processo de controle por meio de preenchimento de formulários. E continua afirmando que essa pedagogia aumentou a fragmentação e a descontinuidade que enfraquece o trabalho pedagógico.

Saviani (2007) esclarece que a concepção produtivista iniciada na década de 1960 que aderiu à teoria do capital humano, manteve sua hegemonia nos anos de 1990⁹⁶. Para o autor:

Nesse novo contexto, as idéias pedagógicas sofrem grande inflexão: passa-se a assumir no próprio discurso o fracasso da escola pública, justificando sua decadência como algo inerente à incapacidade do Estado de gerir o bem comum. Com isso se advoga também no âmbito da educação, a primazia da iniciativa privada regida pelas leis do mercado. (idem, 2007, p. 426)

Sander reforça que as reformas institucionais e administrativas em diversos órgãos da administração pública foram alicerçadas no movimento neoliberal da globalização econômica e comercial. Isso fortaleceu a tendência de transpor

[...] conceitos e práticas do gerencialismo empresarial e a produtividade, o planejamento estratégico, a racionalização administrativa e a flexibilização laboral associada à contratação por resultados, e à avaliação estandardizada de desempenho, a descentralização, a privatização e a adoção maciça da tecnologia da informação. Nasce, assim, a pedagogia corporativa, que lança mão dos princípios e métodos da qualidade total na gestão escolar, em que os professores são prestadores de serviço, as empresas transformam em clientes da escola, e, como tal, recebem dela os alunos que passaram pelo processo massivo de produção educacional. (SANDER, 2007, p. 69-70)

Saviani (2007) e Sander (2007) nos auxiliam a compreender que por trás da fala do Promotor entrevistado (E 05) a culpa do fracasso escolar é devido ao fato de a SEEDF ser

uma empresa que não é ágil e dotada de uma burocracia inerente à mesma. Nesse modelo de gestão as rotinas são fundamentais. Acrescentam ainda Bordignon e Gracindo (2004) que o conflito é indesejável, sendo o cliente o objetivo e seu usuário. Para esses autores, não há projeto nesse modelo de gestão e sim rotinas. Observamos que essa perspectiva de gestão em que a eficiência e eficácia estão voltadas para a produtividade pôde propiciar a comparação da SEEDF a um elefante, com uma estrutura pesada descrita pelo entrevistado (E 05).

A SEEDF conta com um órgão da Subsecretaria de Inspeção Pública (SUBIP) intitulado Diretoria de Fiscalização e Inspeção – DIF. Assim, uma das dificuldades que nos foi relatada por Promotores é a de que cidadãos dirigiam-se primeiramente às Proeduc antes de dirigirem a essa diretoria, que teoricamente tem a atribuição de fiscalizar e inspecionar problemas ocorridos nas escolas:

E foi por isso que depois a gente começou a modificar o procedimento e exigir que as pessoas quando chegassem à Promotoria especializada em Educação já tivessem passado pela inspetoria de ensino da SEEDF. Já tivessem passado pela Subsecretaria adequada para resolver o seu problema, porque a Promotoria especializada em Educação só poderia investir se houvesse mesmo omissão do poder público, não suprir o poder público ou para estimular o poder público a agir. O MP não está lá para dizer como deve ou não fazer. (E 01)

Entretanto, a percepção de outro Promotor entrevistado parte em sentido contrário à do Promotor (E 01). O entrevistado (E 06) acredita que a SEEDF não tinha interesse em levantar muitos problemas, que o mesmo intitulou de problemas horizontais:

Há alguns interesses que não são da Secretaria de Educação. A Secretaria de Educação não tem interesse de levantar problema demais. Ela faz num nível vertical sempre e aquelas linhas horizontais? As relações de poder horizontais ficam perdidas. (E 06)

No nosso entender as relações de poder horizontais podem provocar problemas dentro da própria SEEDF. As relações de poder verticais seriam possíveis problemas da SEEDF com outras instâncias de poder: MP, TCDF, Poder Legislativo, Poder Judiciário e até mesmo com outras pastas do Governo Distrital, tendo em vista que esse todo seria responsável por uma política de Estado no DF. Segundo o entrevistado (E 06) a SEEDF para resolver tais violações de direito à educação privilegiaria as relações de poder verticais, ou seja, entre a SEEDF e suas escolas com outras instâncias do Governo do Distrito Federal. As pendências relativas às relações de poder horizontais, ou seja, os possíveis problemas

⁹⁶Saviani (2007) chama esse processo de neoprodutivismo.

relativos à gestão escolar, participação da comunidade na gestão escolar e as questões individuais dos segmentos escolares ficariam em segundo plano.

O contato direto dos Promotores das Proeduc com as escolas possibilitou que os mesmos constatassem a realidade vivenciada pelos alunos da rede pública in loco.

Então eu fui à escola da Estrutural, na escola rural de Brazlândia, na escola de Curralinho, lá em Brazlândia, enfim. A partir desse momento eu comecei a ver o quanto que havia uma deterioração dessas instalações físicas. E é uma bola de neve porque o ambiente onde o profissional vai trabalhar, quando ele não estimula a pessoa no sentido de ser valorizado como espaço físico. Aí é aquela história das janelas quebradas. As escolas públicas estão em estado de abandono e algumas com risco de desmoronamento, com risco físico para o aluno em todas as regiões administrativas. Então são questões que custa a gente acreditar. Nós estivemos com a atual diretora da Engenharia e Produção, porque é obvio que não dá para ter prioridade em todas as escolas. Tem que ter algum **planejamento** (grifo nosso). Então escolher as que estão caindo, e quase todas estão com algum problema assim de infiltração na época das chuvas, vazamento de água, enfim. (E 04)

Segundo um Promotor entrevistados “as visitas e inspeções às escolas” (E 04) não acontecem mais frequentemente porque não há apoio de pessoal para fazê-lo. Identificamos que o termo “inspeção” utilizado por Promotores remete a um paradigma de gestão da educação centrado no planejamento. Há por parte das Proeduc um planejamento para visitas às escolas, porém nem sempre é cumprido por impedimentos diversos, inclusive a resistência por parte de algumas escolas.

Um procedimento que a gente fazia muito na Promotoria e que não estamos fazendo é **inspeção em escola** (grifo nosso) porque não temos pessoas para fazer isso. Tem que ser uma pessoa que saiba fazer **uma inspeção** (grifo nosso). Tem que ter uma série de atributos, não só o conhecimento da legislação, mas conhecimento de como funciona uma escola e também um servidor que goste de trabalho externo, não podemos obrigar. [...] No semestre passado, fizemos **um planejamento** (grifo nosso) em que todos os meses nós iríamos a uma escola urbana e a uma escola rural. Já fizemos o nosso planejamento, primeiro fazer com que as pessoas conheçam o MP. E, eu vou ser muito sincera com você, a gente percebeu que tinha uma resistência muito grande de algumas escolas. (E 03)

A relação das Proeduc com as escolas nos pareceu então contraditória em alguns pontos tendo em vista que para que se façam palestras é interessante a presença do Promotor, mas para que faça inspeção não é interessante. A tarefa de “fiscalizar com parceria” segundo o entrevistado (E 10) nos revelou mesmo muito difícil de concretizar. Acreditamos que há uma resistência também dos servidores, pois muitos não têm o conhecimento do que seja a Proeduc, das funções dos Promotores e de suas atuações. A partir do relato do entrevistado (E

05) constatamos que pela sua percepção havia sim um problema entre as Proeduc e os professores.

A Secretaria em relação aos professores. Talvez não seja um problema só da Secretaria. Talvez o Governo do DF. Com relação à Promotoria, sempre que eu falo para um professor que eu trabalho na Proeduc, a reação é meio difícil. A Proeduc parece um pouco, sei lá, comparamos ao núcleo militar, a teoria militar, ou seja, nós somos carrascos do professor e quando eu falo: “eu já trabalhei na Proeduc!” Eu ouço: “Ai, ui, ii”. Observo que sempre tem um descontentamento. Não sei se isto foi em decorrência da atuação de alguns colegas, ou se foi uma esperança que a Proeduc fosse fazer uma coisa que muitas vezes, ela não poderia, ou que a Proeduc tenha tentado tomar algumas medidas. A impressão que eu tenho é que a Proeduc não é muito bem querida pelos professores. Eu acho que a Proeduc deveria ter maior acesso com professores e ela não tem. (E 05)

O fato de as Proeduc atuarem para resolver problemas internos da escola pôde limitar as possibilidades de sucesso da escola a partir da própria discussão interna. Esse modelo de gestão escolar que privilegia a discussão interna pela sua comunidade escolar é diferente de um modelo tecnicista de gestão. Acreditamos que a ingerência das Proeduc em questões internas gera descontentamentos, pois nem sempre a solução de um problema vista por um órgão externo é a mesma que seria adotada com a participação da comunidade escolar

A percepção quanto à relação entre as Proeduc e os gestores escolares é a de que as Proeduc poderiam ser um apoio aos mesmos, segundo alguns entrevistados. Entretanto, isso não se confirmava em todas as situações, pois segundo o entrevistado (E 05) as Proeduc não poderiam resolver todos os problemas dos gestores escolares:

Eu tratava os professores e diretores muito bem. Eu tive contato com alguns deles. A Proeduc não era inimiga da SEEDF, nem do professor, nem do gestor em si. O gestor com base naquele apoio do MP se sentia amparado. A Proeduc não resolvia o problema, então houve até um descrédito. (E 05)

Há também a percepção de um entrevistado que o servidor da SEEDF não tem bons salários, condições de trabalho ou estímulos para melhorar seu desempenho em sua atividade fim:

Se o salário fosse pequeno, mas que houvesse outros estímulos onde você tivesse um plano de saúde, onde você tivesse direito a fazer um mestrado, doutorado... O sistema de informática nas escolas públicas não existe o que é um absurdo! Oferecer um sistema bom de informação. Se proporcionasse computadores para pesquisas e elaboração de aulas e provas. Isto é um bom gerenciamento de verba pública. [...] Ah, outro problema que teve também. A escola de madeirite. Qualquer pedaço de madeira sem iluminação se faz uma escola, um negócio insalubre. Como é que você coloca crianças e

adolescentes? [...] Chega a ser desumano. E a Recomendação era para desmanchar as escolas. (E 06)

Contudo, observamos que esse mesmo entrevistado (E 06) teve experiências diametralmente opostas com gestores escolares: ora foram contatados para apoiar os gestores, ora foram rechaçados por gestores após as fiscalizações das Proeduc:

[...] Há diretores muito dispostos que precisam, pedem ajuda e querem ajuda. Há outros, por outro lado que, infelizmente, como toda área, como toda profissão: há maravilhosos profissionais e há outros, eu não diria ruim, mas medíocres. (E 06)

Assim, houve casos em que os gestores escolares não tiveram nenhum entendimento com as Proeduc devido aos problemas detectados em suas respectivas gestões escolares.

Três Promotores entrevistados relataram que assistiram reuniões do Conselho de Educação, mesmo porque os mesmos têm assento no Conselho:

[...] uma das atribuições da Promotoria é de observadora do Conselho de Educação. Eu tive uma reunião com o Conselho de Educação. Fui muito bem recebida. Conversamos sobre diversas questões. Houve reuniões que nós fizemos na Promotoria e vieram representantes do Conselho. (E 03)

Um entrevistado relata inclusive que há uma comunicação inclusive por ofício entre as Proeduc e o Conselho de Educação do Distrito Federal:

À época, eu acho que fui a uma ou duas reuniões do Conselho de Educação para entender como era. A nossa relação com o Conselho de Educação era sempre por ofício, a gente sempre se comunicou com o Conselho, que sempre foi um de nossos interlocutores mais diretos. (E 01)

Entretanto o Promotor entrevistado (E 06) tem a percepção de que o Conselho de Educação do Distrito Federal é um órgão da SEEDF, pois atende mais os interesses da própria SEEDF do que os interesses dos cidadãos do DF:

Temos assento no Conselho de Educação. Particularmente, **o Conselho de Educação e nada é a mesma coisa** (grifo nosso). Eu acho que o Conselho de Educação e sua atuação deveriam ser melhores procurados, melhores explicados. [...] Eu tive uma ou duas reuniões, mas o que eu percebi do processo do Conselho de Educação é que há muitos processos de escolas particulares, de currículos, mudanças de grades, planejamento das disciplinas, a deliberação da licença de escola e a atuação dele naquela época era mais esta. E a mim, me pareceu, que ele atende mais os interesses da própria Secretaria de Educação que ele é um órgão da SEEDF. (E 06)

A percepção do entrevistado (E 06) é a de que os cidadãos não vêem nesses Conselhos uma possibilidade concreta de participação nas políticas públicas educacionais. Assim, tais Conselhos podem acabar se tornando um órgão que delibera apenas e não um verdadeiro espaço de discussão das políticas públicas vigentes.

Compreendemos que a participação da sociedade civil em órgão colegiados, bem como o princípio da gestão democrática recoloca os Conselhos em uma dimensão maior daquela de mero órgão de consulta ou de deliberação. Cury (2004) alerta que Conselhos que informam, dão publicidade e que estão presentes nas definições de uma deliberação e de um ordenamento podem transformar-se em uma forma de democratização do Estado. Por meio de Conselhos podemos segundo Cury participar dos governos, fiscalizando-os e quem sabe tenho a oportunidade de controlá-los.

5 As Proeduc: limites e avanços

Os Promotores que atuaram nas Proeduc foram unânimes na constatação de que fiscalizar a educação no DF é uma tarefa complicada. O depoimento do entrevistado (E 14) chama a atenção para a complexidade das Proeduc. Trabalhar com questões orçamentárias e pedagógicas é complexo em função de limites que foram impostos às Proeduc.

Não é uma Promotoria simples. É uma Promotoria que envolve questões complexas. A área educacional, ela é muito complexa, inclusive quem não tem contato com Promotoria pode parecer que as questões levadas para lá são simples, mas não são. São questões pedagógicas e questões que envolvem orçamento. E questões que envolvem a aplicação de recursos no âmbito das próprias escolas. (E 14)

Constatamos seis limites da atuação das Proeduc na garantia do direito à educação do DF entre 2001 e 2007. Primeiramente retomamos sua própria estrutura, a ausência de assessoria técnica em finanças e orçamento públicos e a rotatividade de Promotores de justiça nas Proeduc entre 2001 e 2007 como um limite à sua atuação. Isso gerou uma falta de feedback das atuações realizadas, a ponto de um entrevistado nessa pesquisa assumir que “eu não poderia te dar o feedback de meu trabalho na Proeduc pelo tempo que eu fiquei” (E 12).

O segundo limite da atuação das Proeduc é o de não sabermos exatamente quais foram os direitos à educação mais violados no DF. Um Promotor entrevistado entende que a inexistência de padronização interna quanto à nomenclatura dos problemas encontrados nos procedimentos de investigação preliminar (PIP):

Aqui nós temos assim: por nome de problemas. Tudo depende da época que a gente está tratando com relação a nomenclaturas, porque o sistema é computadorizado com relação ao título que vai ter o procedimento de investigação. (E 04)

Percebemos e concordamos que para que façamos uma avaliação da atuação das Proeduc ao longo de sua existência a falta de padronização interna pode gerar dificuldades porque teríamos a visão dos direitos à educação que foram mais violados no DF.

O terceiro limite da atuação das Proeduc foi apresentado pelo entrevistado (E 05). Esse entrevistado afirmou que um dos limites para que o direito à educação acontecesse no DF foi o próprio governo do DF, pois a crítica do entrevistado (E 05) é a seguinte: “Se eu tenho uma crítica essa crítica era ao governo que estava lá. Nada se podia fazer. Nada se pode fazer. Tem que mudar. Muitas vezes sobrava para o diretor de escolar, nada se poderia fazer”.

Constatamos que o segundo momento na atuação das Proeduc foi marcado pela judicialização de diversos conflitos, porque percebemos que não havia muito diálogo entre a Proeduc e o Governo do Distrito Federal. Essa sensação de que “nada se pode fazer” (E 05) vem ao encontro da fala de um Promotor entrevistado que assumiu que foi uma “frustração” o trabalho nas Proeduc, pois o mesmo teve a sensação que as Proeduc teriam a função de resolver os problemas educacionais do DF e isso não aconteceu:

O que acontecia muito com a educação é que parece que a Promotoria especializada em Educação ficou meio que o último lugar assim que todo mundo ia desde o aluno, pais de aluno, o professor que se sentia desamparado. O próprio Sindicato ia lá fazer reclamação. E às vezes até a própria Secretaria de Educação acabava encaminhando questões também para serem resolvidas. Então, era o lugar assim, um último posto para o cidadão tentar resolver o problema. E é aí que entra o problema porque você transfere muito para o Ministério Público a resolução de problemas que não dependem só da gente. Isso é um pouco assim da **minha frustração lá** (grifo nosso). (E 12)

Entendemos que a resolução dos problemas educacionais não passa somente pelo Ministério Público. Transferir problemas não os resolve tampouco. Segundo relatos houve inclusive ameaça de morte de pais nas Proeduc com as frustrações e problemas não equacionados:

E quando a gente recebe essa demanda, via de regra essa demanda que e para anteontem. [...] O pai vai primeiro na direção da escola. Ele fala com o professor. Fala com o diretor da escola. Fala com a Regional. Fala com a Ouvidoria. Tenta falar na própria Secretaria, nos órgão das Subsecretarias responsáveis. Então ele já fez essa via crucis. Quando ele vem aqui, via de

regra, ele já não tem tanta esperança de que o Estado sozinho dê conta, mas ele quer a resposta. (E 04)

A solução dos problemas de gestão escolar passa certamente pela discussão coletiva do projeto político-pedagógico da escola. Entretanto, a SEEDF imprime sua visão de gestão em suas políticas públicas educacionais. Quando essa perspectiva de gestão não privilegia a discussão coletiva e fortalecimento das instâncias democráticas escolares, percebemos que se abrem espaços para que instâncias externas ao processo educacional, como as Proeduc, por exemplo, entrem na própria sala de aula para atuar em defesa do cidadão.

Entendemos que as Proeduc sofrem pressões de ambas as partes, do Estado e do Cidadão, pois ao mesmo que defendem o cidadão, defendem também o Estado. Acreditamos que situações contraditórias aconteçam porque nas Proeduc, entre 2001 e 2007, se questionam a respeito de se atuarem priorizando questões menores, micro, realizando um atendimento individual e/ou questões maiores, macro, fiscalizando políticas públicas.

Assim, o quarto limite que permeou a atuação das Proeduc entre 2001 e 2007 foi o dilema se as Proeduc focariam mais as questões menores ou questões maiores. Segundo um depoimento de um Promotor entrevistado, há inclusive críticas dentro do próprio MP quanto a essa questão:

Eu vou lhe dar o exemplo até de críticas internas. Eu já ouvi colegas falando: “Espere aí, mas a gente tem uma Promotoria lá só para aluno que não conseguiu vaga na escola? Para o Promotor mandar um ofício para arrumar uma vaga para ele?” Quem tem de administrar é o Poder Executivo. É a Secretaria, as escolas, na verdade. Se preocupar com a atuação macro, me parece isso até é o perfil do MP, essa atuação coletiva. (E 09)

Compreendemos e concordamos com o Promotor entrevistado (E 09) que a atuação coletiva é o perfil do Ministério Público. Entretanto percebemos que por trás de muitos atendimentos individuais, micro, resoluções de questões menores encontramos muitos problemas relativos às políticas públicas. Constatamos que houve uma movimentação na procura de participação e na discussão de questões educacionais entre pais, alunos, membros da comunidade escolar e a Proeduc. Houve movimentos também em busca de uma melhoria de suas escolas mediados pelas Proeduc.

Se no início da atuação das Proeduc as mesmas eram procuradas pelo Poder Legislativo e Sindicatos com o passar do tempo houve maior participação popular. Conforme a percepção de quatro Promotores entrevistados, essa participação popular ocorreu a fim de defender seus direitos e a melhoria do ensino público no DF, mesmo que se tenha “muito atendimento individual” (E 03):

De quando eu entrei até eu sair houve um aumento bem grande da parte do cidadão. No início a Proeduc era muito mais procurada por outras instituições, por Poder Legislativo, o Sindicato e depois ela passou a ter uma demanda popular bem grande. (E 01)

Eu vi muitos pais e muitas associações. E tem pai também que trabalha o dia inteiro, de segunda a domingo e que não tem condições de ir à escola. Ele até gostaria, mas não podem não têm condições. E eu percebi que estes pais que têm condições de participar, que querem a melhora do ensino público ele via na Proeduc um canal de comunicação, de levar as suas idéias, de levar suas preocupações, um canal para reclamar. (E 06)

[...] recebemos as pessoas da comunidade, ouvindo pessoas da comunidade que tinham reclamações a fazer da educação em determinada escola, como estava sendo o tratamento dos professores com os alunos e dos alunos com os professores, dos professores com a direção. Recebemos muitas pessoas da comunidade. (E 11)

Concordamos que as Proeduc ao tratarem de questões menores ou maiores podem ser um canal de comunicação entre o cidadão e o Poder Executivo. Há uma mediação de conflitos por meio das Proeduc. Entretanto somos levados a concluir que se resolução de conflitos ocorre fora do âmbito escolar, apenas em um órgão fiscalizador, como são as Proeduc, houve falhas, lacunas na gestão escolar. Muitas vezes um gestor técnico, cumpridor de normas e regras e defensor de uma gestão escolar como execução de tarefas, portarias, relatórios e que imprimiu uma visão burocrática de gestão escolar pode encontrar limitações para mediar conflitos.

Bordignon e Gracindo (2004) destacam que o perfil de um gestor escolar, calcado em uma cultura positivista e com uma feição estrutura-funcionalista, baseado no poder central, na superintendência, na delegação e distribuição de tarefas gera sujeitos subordinados e uma relação de autoridade-obediência.

Em um modelo de gestão em que há um projeto político-pedagógico desenvolvido coletivamente, a gestão de conflitos é presente. Uma gestão democrática na escola prevê que a comunidade possa resolver seus problemas e pendências com seus pares, construindo novas práticas e novos processos democráticos de gestão escolar.

Segundo Gadotti (2006) o paradigma de uma escola cidadã se distancia do paradigma da escola burocrática na medida em que a primeira está projetada para a liberdade e autonomia. Esse autor alerta que, ao se falar de uma escola cidadã, estamos nos referindo a uma escola vivida, ou seja, uma escola em que o conflito e a resistência permeiam as relações.

Assim, o fato de as Proeduc serem ao mesmo tempo a voz do cidadão e também serem protetoras do Estado é refletida no dilema a respeito da atuação a ser privilegiada: a atuação das questões menores (individuais, relativas aos cidadãos) ou a atuação de questões

maiores (coletivas, relativas às políticas públicas educacionais).

O quinto limite para atuação das Proeduc foi constatado por meio da fala do entrevistado (E 14): o uso das Proeduc para fins que não a defesa do direito à educação no DF. A gama de atendimentos realizados nas Proeduc fez com que o Promotor entrevistado (E 14) observasse:

E há um detalhe, é uma sutileza, a impressão que ficou para mim, nítida, de que às vezes têm muitos interesses. Alguns interesses sejam da categoria dos professores, sejam da Secretaria ou que então aí são jogados. E se de repente a Promotoria, se ela não estiver atenta a essas situações ela pode servir para ser utilizada para alcançar um fim que às vezes esse fim não é legítimo. Então, o Promotor, na minha na minha visão, pelo tempo que eu passei lá, tem que estar muito atento. Muito atento porque senão a questão é levada de uma forma que não corresponde à realidade e na realidade a visão do problema pode ser totalmente distorcida para induzir o Ministério Público a tomar uma posição às vezes favorável a um e não a outro. (E 14)

Compreendemos que nenhuma instituição é neutra, muito menos sua atuação é neutra. Quando as Proeduc resolvem pendências individuais e não estimula a participação do cidadão em instâncias coletivas acreditamos que as mesmas esbarram em um limite de sua atuação e também enfraquecem lutas coletivas.

O sexto limite de atuação das Proeduc é dado pelo princípio de discricionariedade. O princípio legal da discricionariedade que estabelece que o Poder Executivo, eleito democraticamente pelos cidadãos eleitores decida sozinho quais são suas políticas públicas se enfraquece mediante a ampla participação dos cidadãos. O princípio de discricionariedade se transforma em um limite para atuação das Proeduc e do MP segundo alguns entrevistados:

[...] a Secretaria de Educação tem de oferecer educação para jovens e adultos, mas se vai ser na escola 4 ou na escola 5, não cabe a mim. A Secretaria vai construir uma escola na quadra seis ou na quadra sete, não cabe ao MP dizer qual será. Tem ainda a discricionariedade. (E 03)

Só que na questão das eleições dos diretores você não tinha como mudar. Porque é um ato do Estado e você não pode obrigar o administrador público agir assim ou assado ato de discricionariedade. Ele age dentro da legalidade. E a política pública sendo legal, não há problema. (E 06)

Alguns Promotores de justiça das Proeduc destacam que o princípio da discricionariedade limita a atuação de controle e fiscalização de políticas públicas. Paralelamente, surgem atos infralegais, decretos e portarias do Poder Executivo que, muitas vezes, não refletem o direito à educação em sua plenitude.

Consideramos que as Proeduc, entre 2001 e 2007 avançaram no DF na garantia do

direito à educação em três pontos: a) o primeiro avanço refere-se ao movimento na gestão escolar; b) o segundo avanço foi seu modelo de atuação em rede com outras Promotorias e c) o terceiro avanço foi ter colocado em pauta as políticas educacionais no DF, tornando inclusive públicas suas Recomendações.

O primeiro avanço na garantia do direito à educação no DF ocorre quando o cidadão procura resolver seus problemas e obtém uma resposta rápida das Proeduc. Ao questionarmos um Promotor entrevistado se a Proeduc influenciou a gestão nas escolas e na atuação dos gestores, obtivemos a seguinte resposta: “Em algumas escolas sim”(E 06). Entendemos que isso aconteceu porque na medida em que a Proeduc atuou, entre 2001 e 2007 em diversas questões relativas a questões pedagógicas no âmbito das escolas e a transparência na gestão dos recursos públicos. Processos de gestão escolar foram corrigidos e houve inclusive a mudança de procedimentos operacionais. Somos cientes de que o atendimento individual e a resolução pontual de problemas nas Proeduc podem camuflar muitas vezes violações coletivas de direito à educação. Esse movimento atingiu também a gestão escolar.

Assim, consideramos um avanço o fato de a participação do cidadão pela melhoria educacional por meio das Proeduc ter provocado uma movimentação na gestão escolar. Destacamos igualmente que isso ocorreu porque as Proeduc têm uma resposta rápida ao cidadão porque “o Ministério Público atua de uma forma bem mais incisiva na questão do direito mesmo da educação. [...] Através de um ofício o Ministério Público a lei é cumprida” (E 10).

O segundo ponto de avanço na garantia do direito à educação no DF com as Proeduc é a idéia de se agir em rede. A partir da fala de um Promotor entrevistado notamos que o problema da educação é um problema de todos e que somente uma rede de ações integradas possibilitarão alcançar essa meta:

A gente tem trabalhado muito esta perspectiva de rede. A escola inserida nessa rede. [...] a gente percebe que as escolas buscam lidar com os problemas sozinhos, ou fazem isso, ou ficam isoladas mesmo [...]. E a gente vem tentando trabalhar com a mudança de ótica de que **vários dos problemas nas escolas é de todo mundo** (grifo nosso). (E 01)

Essa perspectiva de trabalhar em rede abre novas possibilidades ao nosso entender para a atuação das Proeduc: fortalecer essa rede de proteção à criança e ao adolescente. Quem faz parte dessa rede: escolas, comunidade, associações, sindicatos, pais/famílias.

Um terceiro ponto de avanço para a garantia do direito à educação no DF com as Proeduc foi a possibilidade de discussão e ampliação do sentido de políticas públicas para educação no DF. Na fala de um entrevistado há inclusive uma sugestão de que as Proeduc

poderiam ampliar suas atividades, inclusive abraçando a área esportiva, fazendo “investimento em esportes durante a vida escolar do aluno, mas não é aquela aulinha de educação física que você vai ali, pró-forma, não. São as escolas terem uma quadra” (E 06).

Quando analisamos o depoimento do entrevistado (E 06) a respeito da atuação das Proeduc também na área de esportes compreendemos que há demanda por uma ampliação do direito à educação, como uma educação plena, para a vida e não apenas para o mercado de trabalho. Essa ampliação no entendimento ao direito à educação e abertura para uma possibilidade de diálogo entre as instâncias que se relacionam à educação desde que compreenda a sociedade como contraditória e conflitual, pode ser uma pequena mudança:

[...] tivemos um momento⁹⁷ histórico bem interessante para a educação que foi uma reunião entre os Conselhos Tutelares e as Regionais de Ensino. Desta reunião, iremos ter agora a criação de um fórum de discussão permanente [...]. Então foi um momento histórico bem importante. Você podia encerrar com isto: com esperança! (E 01)

Gadotti relata por meio de uma experiência pessoal⁹⁸ que há necessidade de darmos passos intermediários na conquista de autonomia e de uma gestão democrática. Com base nessa experiência esse autor desconstruiu seu pensamento de que as pequenas mudanças impediam a realização de uma grande mudança e assim deveriam ser evitadas, devendo todo investimento ser feito em uma mudança radical. Gadotti afirma que compreendeu que é na “luta cotidiana, no dia-a-dia, mudando passo a passo, que a quantidade de pequenas mudanças numa certa direção oferece a possibilidade de operar a grande mudança. Ela poderá acontecer como resultado de um esforço contínuo, solidário, paciente” (Gadotti, 2006, p.27). Compreendemos que as Proeduc podem promover pequenas mudanças, renovando “a esperança” (E 01) para que nos aproximemos do pleno direito à educação no DF.

Conclusão do Capítulo III

No Capítulo III apresentamos o movimento nacional do MP, a campanha pela “Justiça na Educação” e o contexto favorável do MP para criação da Proeduc. Em seguida, relatamos a criação das duas Proeduc, que surgiram com a impossibilidade de as Promotorias de Patrimônio Público e Infância e Juventude atuarem plenamente na defesa do direito à

⁹⁷O entrevistado (E 01) se referiu a uma reunião que ocorreu em 07 de julho de 2007.

⁹⁸Experiência de autogestão pedagógica vivida na ocasião de seu doutoramento em Ciências da Educação na

educação no DF. Explicamos composição das Proeduc (dois Promotores, assessores técnicos educacionais e apoio administrativos) e entendemos que sua atuação teve três momentos entre 2001 e 2007: a) 2000 a 2002, uma atuação baseada em denúncias; b) 2003 a 2005, uma atuação marcada por judicialização dos conflitos; e c) 2006 e 2007, uma atuação mais extrajudicial e também no sentido de reorganizar as Proeduc.

Finalmente, por meio da relação entre as Proeduc e a SEEDF delineamos alguns limites e avanços com as Proeduc no DF. Destacamos seis limites para a atuação das Proeduc: sua estrutura que não prevê assessoria técnica em finanças e orçamento público e a rotatividade de Promotores; b) a inexistência de padronização interna quanto à nomenclatura dos direitos violados; c) sua dificuldade de atuação frente ao próprio Governo do Distrito Federal que imprime uma visão tecnicista da educação; d) o dilema na atuação da Proeduc em questões menores ou em questões maiores; e) o entendimento de que as Proeduc não são usadas somente para a garantia dos direitos à educação; e finalmente f) o princípio da discricionariedade que faz com que o Poder Público eleito no DF promova as políticas públicas educacionais que lhe convier. São três pontos de avanço na garantia do direito à educação no DF com as Proeduc: a) os movimentos provocados na gestão escolar devido os diversos atendimentos individuais que geraram mais participação dos cidadãos para defender seus problemas educacionais e as respostas rápidas das Proeduc; b) a atuação em rede da Proeduc e c) o fato de colocar na pauta a discussão do que são políticas públicas e tornando públicas suas Recomendações expedidas entre 2001 e 2007.

Procuraremos no Capítulo IV compreender as sessenta e quatro Recomendações expedidas pelas Proeduc que visaram garantir o direito à educação no DF.

CAPÍTULO IV – AS RECOMENDAÇÕES PÚBLICAS EXPEDIDAS PELAS PROEDUC ENTRE 2001 E 2007

Introdução

O objetivo desse Capítulo é compreender⁹⁹ as Recomendações públicas expedidas pelas Proeduc entre 2001 e 2007 no DF. As questões que nortearam o mesmo foram: Como os Promotores definem Recomendação? Como se elabora uma Recomendação? Quais os principais princípios de direito à educação de que lançaram mão os Promotores em suas Recomendações?

Esse Capítulo está dividido em três partes: na primeira tratamos do sentido de Recomendação, finalidades, o amparo legal, terminologia e o entendimento dos Promotores sobre as mesmas. A segunda parte do Capítulo diz respeito ao processo de elaboração das Recomendações, seus autores, destinatários e resultados das mesmas. Na terceira parte apresentamos a análise documental de sessenta e quatro Recomendações públicas, expedidas entre 2001 e 2007. Destacamos que as Recomendações foram classificadas em quatro categorias de acordo com a atuação da Proeduc no sentido de garantir: a) o acesso à educação; b) a permanência do aluno com qualidade na escola; c) a participação na gestão escolar e finalmente; d) a natureza do espaço público da escola.

1 A Recomendação pública: legislação, terminologia, limites e possibilidades

A Recomendação pública é um dos instrumentos de atuação do Ministério Público¹⁰⁰. Segundo os Promotores entrevistados, a Recomendação “é um grande instrumento que nós temos” (E 03) e “a lei complementar coloca a Recomendação como um instrumento de atuação do Ministério Público” (E 10). Compreendemos que as Recomendações públicas expedidas pelas Proeduc são documentos que expressam movimentos em direção à garantia do direito à educação no Distrito Federal.

De acordo com a legislação vigente, o MP e suas Promotorias podem expedir Recomendações, a fim de visar à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, aos direitos e aos bens cuja defesa cabe promover, fixando

⁹⁹Anexo 11: análise documental das Recomendações, entre 2001 e 2007.

prazo razoável para a adoção das providências cabíveis. Para um Promotor entrevistado: “As Recomendações têm uma previsão legal. Não é uma mera invenção do Ministério Público. Ela é prevista na lei complementar do MP e está aqui no nosso código” (E 05).

A falta injustificada e o retardamento indevido do cumprimento das requisições do Ministério Público podem implicar a responsabilidade de quem lhe der causa, bem como as requisições do MP serão feitas, fixando-se prazo razoável para atendimento, prorrogável mediante solicitação justificada¹⁰¹.

O ato de expedir Recomendações não é recente. Em alguns textos de filósofos¹⁰², observamos que fazer listas de Recomendações era um hábito. Principalmente John Locke como educador expõe suas idéias em uma longa lista de Recomendações, repartida em sessenta e cinco sessões. Mais tarde, em 1685, Locke envia novamente outra lista à família de seu educando com oitenta e duas sessões de Recomendações. Em diversas ocasiões em que Locke atuou como preceptor em famílias abastadas ele redigiu Recomendações e observações a seus educandos mesmo após ter encerrado suas atividades de educador em tais famílias.

Entendemos que uma das dificuldades para compreensão sobre o conceito e finalidade de uma Recomendação é proveniente do próprio termo, oriundo do verbo “recomendar”. Percebemos que mesmo entre os próprios Promotores entrevistados há ambigüidades quanto à obrigação ou não de se cumprir uma Recomendação:

Eu já ouvi de pais, de educadores, quanto à terminologia. Quando acabava uma reunião, vinha um professor perguntando se a Recomendação tinha caráter obrigatório, caráter coercivo. E a gente respondia que tinha. Às vezes confunde porque está recomendando. (E 08)

É uma Recomendação como o próprio nome diz: então a obrigatoriedade do cumprimento é uma coisa questionável, mas assim você já alerta os agentes públicos que está havendo uma falha naquele serviço [...] (E 12)

Os Promotores de justiça que participaram dessa pesquisa definiram as Recomendações e sua importância e destacamos dois posicionamentos: a) primeiramente, as Recomendações são consideradas uma possibilidade de diálogo entre o Ministério Público e o

¹⁰⁰ Lei 75/93, art. 6º, inciso XX.

¹⁰¹ Lei 75/93, art. 8º: expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

¹⁰² Em obras de alguns filósofos encontramos o termo “recomendar” no sentido de orientar, instruir, por exemplo: a) Kant nous recommande de suivre l’expérience: l’éducation est un art, dont la pratique doit être perfectionnée par beaucoup de générations” (KANT, 2004, p. 33); b) “Mais, il ne m’appartient pas de vous recommander ce traité, à vous dont je connais déjà l’opinion, ni de le recommander au public, en m’appuyant sur votre jugement

Poder Executivo, no caso a Secretaria de Estado de Educação do DF; b) em segundo lugar, as Recomendações são uma ordem a ser cumprida, sendo inclusive uma forma de atuação unilateral do Ministério Público.

Assim, em primeiro lugar, apresentamos o entendimento de Recomendações como um diálogo, um movimento, um processo. O Ministério Público inicia o diálogo, alertando o Poder Executivo que o que está ocorrendo não está correto, no seu entender. O Poder Executivo recebe esse alerta e se posiciona. Verificamos que a Recomendação n. 02 de 19 de abril de 2001, questiona inclusive o leitor ao definir “interesse público” como se houvesse um diálogo efetivo:

E qual é o interesse público, no caso em questão? Interesse público é o interesse da coletividade, corresponde às aspirações almejadas lícitamente por toda comunidade administrada. O interesse público não é personalizado, mas se dirige a benefícios que a coletividade pretende usufruir. (RECOMENDAÇÃO N.02, 2001)

Um dos entrevistados destaca que caso tivesse havido um primeiro contato e diálogo entre o Ministério Público e o Poder Executivo ao se detectar as falhas e os problemas, talvez nem se houvesse necessidade de se propor Recomendações. Tudo teria sido resolvido anteriormente. Dos quatorze entrevistados, cinco manifestaram sua compreensão de Recomendação como um diálogo. Destacamos dois desses depoimentos:

Eu acho que a Recomendação é uma forma que o MP tem de estabelecer um posicionamento, mas que muitas vezes a Recomendação não precisa ser o ponto final. Às vezes, **a Recomendação pode abrir o MP para um momento de diálogo** (grifo nosso). Serve mais como uma ponte de diálogo para dizer que estamos percebendo isto desta forma e a legislação diz isso e isso e nós recomendamos que fosse feito desta forma. (E 01)

Então a Recomendação tem essa grande virtude de ser um diálogo. [...] uma Recomendação cria esse caráter oficial e estabelece esse diálogo de uma forma mais formal. Então a Recomendação tem essa função: estabelecer **um diálogo oficial** (grifo nosso). (E 10)

Compreendemos, no entanto, que a Recomendação pública ao pretender ser o início de um diálogo entre as Proeduc e o Poder Executivo se torna um diálogo construído com coerção, tendo em vista que o destinatário da Recomendação é obrigado a responder à mesma. É um diálogo tensionado, pois se pode “cobrar do administrador” (E 10) uma

resposta. Há uma intimidação subjacente, cuja finalidade é o ajuste de condutas. Entendemos que a Recomendação pode ser uma intimidação a uma das partes para que se corrija e mude de comportamento.

O Promotor entrevistado (E 10) afirma que o MP e o Promotor de justiça não tem conhecimento efetivo do que ocorre nas escolas. Um diálogo prévio, antes da expedição de Recomendações, poderia não apenas esclarecer determinada situação como evitar também constrangimentos para ambas as partes.

Em segundo lugar, apresentamos o entendimento de Recomendações como um uma ordem a ser cumprida. Cinco Promotores entrevistados compreendem e explicitaram em suas falas que a Recomendação é um instrumento eficaz porque ela deve ser obedecida. Existe uma obrigatoriedade em cumprir esse instrumento legal do MP. Isso porque a Recomendação significa a constatação de um direito à educação violado que deve ser imediatamente reparado, pois segundo o entrevistado (E 03) “a Recomendação tem de ser cumprida” e “deve ser observada” (E 14). E ainda

A Recomendação já por si só é a constatação de que o sistema não está funcionando. [...] Nós temos uma Recomendação como um sinal vermelho. [...] **A nossa parte é dizer que não se deve fazer apenas se quiser, são obrigados a fazer** (grifo nosso). (E 04)

Quando aquele direito é violado reiteradamente e aí nós procuramos fazer a Recomendação que **deve ser observada e obedecida** (grifo nosso). (E 06)

Quando há uma Recomendação **tem que ser cumprida** (grifo nosso). O pessoal fala que não vai cumprir, mas depois que baixar uma ordem, uma determinação acabou. (E 07)

Como vemos um dos maiores questionamentos quanto às Recomendações é a respeito de seu cumprimento ou não. Os entrevistados (E 03) e (E 01) apresentam a Recomendação como um alerta e caráter educativo. A Recomendação em si, ao não ser cumprida, não gera sanção. Essa sanção será gerada caso o direito à educação continue sendo violado e o MP constate esse fato e decida judicializar o conflito. O entrevistado (E 03) também destaca que o não cumprimento da Recomendação, porque não há previsão de sanção na mesma, não impede que o gestor tenha que responder por meio de medidas judiciais.

O descumprimento da Recomendação não gera por si só uma sanção. Este descumprimento vai gerar ao MP a necessidade de propor medidas que gerem sanção. [...]E daí dependendo do que tipo de violação, podemos entrar com **medidas judiciais** (grifo nosso) que tenham como foco a

política pública em si, o Estado, o Distrito Federal e algumas vezes até a própria pessoa do administrador, do gestor. (E 01)

E justamente, antes de você entrar com uma Ação, é você não só alertar, mas dizer como é que deve funcionar em relação ao direito a educação. Não é porque o MP disse que deve que funcionar assim ou não. É o que a lei, a norma determina. (E 03)

O problema entre a norma, a lei vigente e o direito está presente no âmbito escolar. A gestão escolar definida por um Promotor entrevistado reflete que entre o direito e a lei há uma distância, pois os princípios de razoabilidade¹⁰³, legalidade e discricionariedade permeiam a gestão. Segundo o Promotor entrevistado:

Proporcionalidade e razoabilidade. A idéia de uma boa direção de escola, de uma boa equipe de direção de escola é resolver o máximo, porque dentro de uma norma, você tem algumas exceções a ela que você pode resolver, não será necessariamente ilegal. Você não pode é ir totalmente contra uma norma. [...] Existem situações dentro da administração pública que você tem como resolver. (E 06)

Como compreendemos que a Recomendação é um texto, esse texto pode ter várias interpretações¹⁰⁴. Para um Promotor entrevistado: “[...] tem muitas maneiras de você dizer uma coisa” (E 07). Tanto as Recomendações quanto as leis podem ter interpretações opostas inclusive,

[...] porque é perfeitamente possível em algumas questões de direito de terem posições diametralmente oposta. Um pensa A, outro pensa B, dentro da mesma norma. Pensamentos completamente opostos. A lei tem interpretações, mas o direito? Questões de lei podem não ser questões de direito”. (E 10)

Segundo Lyra Filho (1984) as normas são meios de expressão do direito, ou seja, as normas estão em constante progresso. Esse autor admite que em geral, o direito se apresenta por meio de uma norma, mas que isso é apenas a embalagem. Destaca, igualmente, as normas coexistem de uma maneira conflitual muitas vezes.

Uma breve experiência na gestão de uma escola pública da Rede Pública de Ensino nos fez compreender que há dois processos que ocorrem nas escolas após o recebimento de

¹⁰³ Cyrino (2000) entende que pelo princípio da razoabilidade é possível o controle do ato público e da escolha política quanto à adequabilidade, compatibilidade, proporcionalidade, conformidade e eficiência.

¹⁰⁴ “Qualquer tipo de interpretação deve antes de tudo descrever o seu texto como suscetível de interpretação [...] o texto tornado acessível, compreensível e aplicável pela interpretação representa, por sua vez, um esquema que estabelece como os observadores devem observar e o que devem considerar válido ou inválido. A interpretação é, portanto, uma atividade que se articula no mínimo em dois planos, é uma descrição de descrições” (LUHMANN, 1990).

uma Recomendação expedida pelas Proeduc: a) há uma imediata correção nas normas infralegais por parte da SEEDF; b) há procedimentos de mudança diretamente nas escolas, mesmo que não haja uma situação de correção nas normas infralegais por parte do órgão superior, a SEEDF. Assim, o gestor¹⁰⁵ que responde diretamente ao Ministério Público deve obrigatoriamente, sob pena de responsabilidade legal, mudar e adaptar seus procedimentos até então adotados, até mesmo sem aguardar decisões superiores.

Reconhecemos que as Recomendações públicas expedidas entre 2001 e 2007 tentaram estabelecer, de certa maneira, uma comunicação entre tais instâncias de poder, as Proeduc e a SEEDF. Contudo, constatamos que, quando o fizeram, geraram uma tensão também entre tais instituições. Essa tensão aconteceu pelo desconhecimento desse instrumento de atuação do MP por parte de muitos gestores escolares e também pelo sentido do termo “recomendar” como alguma coisa optativa e não obrigatória.

O Promotor entrevistado (E 05) aponta como limite de uma Recomendação o fato de a mesma não vincular, ou seja, não gerar juridicamente uma sanção: “A Recomendação em si não tem caráter vinculativo, mas as conseqüências de não-cumprimento da Recomendação sim. Não é obrigatório cumprir” (E 05).

Percebemos ao longo da experiência de gestão em uma escola pública que o não conhecimento desse instrumento faz com que o gestor cumpra uma Recomendação sem questionar as Proeduc sobre a mesma. Cumprir sem questionamento pode esbarrar no princípio da discricionariedade. Esse princípio significa que o Poder Executivo é responsável pela gestão e pela ação. Esse não é o papel do Ministério Público, que, no entanto, o assume ao exigir cumprimento da Recomendação. A própria palavra “discricionária” indica segundo Ferreira (1987) que é algo sem restrições e sem condições.

Entretanto, Cyrino (2000) alerta que um desafio para aqueles que compreendem o direito como um processo dinâmico, é quebrar a redoma da “discricionariedade administrativa”. Assim, alguns juízes sem qualquer fundamento ou reflexão não analisam certas questões alegando que é matéria imune ao Judiciário, e que qualquer ingerência pode ferir a legitimidade do governante. Assim, para o entrevistado (E 10):

¹⁰⁵O enfoque desse estudo não é a perspectiva do gestor escolar da SEEDF sobre a Proeduc. Entretanto, cabe salientar que entendemos que esse se encontra muitas vezes em uma situação ambígua em seu cotidiano escolar. Isso acontece quando, para atender à Proeduc, contraria uma legislação infralegal. No caso, a Lei Maior, invocada pelas Proeduc, estabelece o direito à educação que deve ser garantido prioritariamente.

Por mais que eu recomende ao diretor da escola: Faça A ou faça B. Quem tem a função profissional de dirigir escola é ele. Ele tem que decidir. Ele que faça o que ele achar o que deve fazer. É ele ali o diretor [...]. (E 10)

A decisão sobre o cumprimento da Recomendação é do gestor, segundo o Promotor (E 10) e não da comunidade escolar. Esse gestor segundo o entrevistado (E 10) tem todas as informações necessárias para determinar a conveniência¹⁰⁶ da Recomendação:

Então não vamos cumprir a Recomendação. E o que o Promotor vai poder falar disso nada? Nada. **Quem tem que gerir a coisa é o administrador** (grifo nosso). [...] Nós cobramos responsabilidade de todos os agentes públicos porque eles têm responsabilidade pela coisa pública. Nós somos órgãos fiscalizadores dessa questão. A ação não é nossa. (E 10)

O Promotor entrevistado esclarece que a ação não pertence ao MP e sim ao gestor que a administra. O Ministério Público é um órgão fiscalizador. A responsabilização pode chegar ao gestor público caso se comprove omissão e o direito à educação continue violado:

Então eu recomendo que faça A, e o administrador faz o A, e o A dá errado. A Recomendação do Promotor era maluca e o gestor adotou, então é igualzinho cumprir ordem ilegal. **Se o gestor cumpre a Recomendação do Ministério Público cegamente e dá errado então a culpa é dele também** (grifo nosso). [...] Tanto o Promotor como gestor podem ser responsabilizados. (E 10)

O princípio da discricionariedade estabelece que o Poder Executivo tem legitimidade para atuar por ter sido eleito. A Recomendação define discricionariedade como:

Essa indicação, conforme determina a lei, obedece à discricionariedade. Vale lembrar o que ensina o professor HELY LOPES MEIRELLES, eminente administrativista brasileiro, sobre o poder discricionário (*in* Direito Administrativo Brasileiro, ed. Malheiros, 23ª edição, p.103):

“*Poder discricionário* (grifo do autor) é o que o Direito concede à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo.”

Esse poder discricionário não significa liberdade ilimitada do administrador em praticar o ato administrativo discricionário, porque estará sempre subordinado à lei, no que disser respeito à competência, forma e finalidade. Ou seja, o ato discricionário somente poderá ser praticado por autoridade competente, obedecendo à forma legal e atendendo ao interesse público, que é a finalidade legal de todo ato administrativo. (RECOMENDAÇÃO N. 02, 2001)

¹⁰⁶Segundo Cyrino (2000) o ato administrativo deve ser praticado de acordo com a oportunidade e conveniência, verificando se o mesmo é adequado, compatível, proporcional e eficiente para atender a finalidade pública.

Assim, quando um gestor público atua e o MP o fiscaliza, propondo uma ação de correção, nem todo gestor público procura refletir quanto ao que lhe foi proposto. O gestor público, cidadão comum desconhece, muitas vezes, o peso e os limites de uma Recomendação. No bojo das Recomendações não há explicação a respeito do fato de o mesmo poder dialogar com o MP na resolução de um problema.

Temos os termos “cumpra-se” nas Recomendações. A Recomendação é, então, vista como um instrumento de força, constrangedor por ser uma ordem e até mesmo uma possível ingerência que fere a discricionariedade. Observamos que há um diálogo tensionado, pois o objetivo é o ajuste de conduta. Caso esse ajuste de conduta não aconteça, poderá ocorrer a judicialização de um conflito.

Cyrino destaca que a ausência de políticas públicas ou sua insuficiência devido à falta de formulação ou de execução é uma violação efetiva de direitos fundamentais podendo ser judicializáveis, ou seja, passíveis de serem entregues ao Poder Judiciário. Alerta que a atuação do Judiciário, em seu entendimento, não pode ser encarada como uma interferência entre Poderes. Se um Poder deveria agir e não agiu, é necessário ser corrigido. Esse controle de atos omissivos do Poder Executivo é intitulado controle de legalidade, pois a ausência ou insuficiência de políticas públicas impede o acesso à cidadania e dignidade. Esse autor destaca ainda que o papel do Estado é estar voltado para a finalidade pública, cabendo ao Judiciário compreender que não existe neutralidade e que “pela sentença justa, se modifica o mundo fático além do mundo jurídico” (idem, p. 175).

Discutir e propor a judicialização dos conflitos faz com que, no senso comum dos cidadãos, o MP e o Poder Judiciário sejam a mesma coisa. Até a distinção entre uma Recomendação e uma Ação Civil Pública desaparece fazendo com que o leigo pense que tais instrumentos se assemelham. A Recomendação precede à Ação Civil Pública. A Recomendação é mais ágil e está na esfera extrajudicial. A Ação Civil Pública está na esfera judicial e é mais lenta. Nela o Poder Judiciário foi acionado e se pronuncia, julgando o conflito.

O ideal seria que a situação ou o conflito fosse resolvido sem que o Poder Judiciário fosse acionado. Assim, os entrevistados afirmaram que a Recomendação tem um caráter de orientação ao Poder Executivo, um caráter pedagógico, pois a judicialização é sempre pior.

O MP na atuação junto às políticas públicas tem muito caráter pedagógico, porque tem o caráter de orientação a respeito dos direitos, das violações, da legislação, o que tem de ser adequado. (E 01)

Com a Recomendação, a gente se dirige à autoridade que a gente entende estar operando de forma ilegal, errada e a gente aponta a forma correta para atuar. (E 10)

A Recomendação: ela é uma dos instrumentos que o Ministério Público tem para trabalhar. Ela visa à melhoria do serviço. **O embate é pior** (grifo nosso). Então quando a Recomendação chega, na verdade, muitas vezes você já tentou negociar por outras vias, em reuniões. (E 12)

A Recomendação na área de educação se mostrou eficaz, porque é uma maneira de você não judicializar as questões. (E 14)

Para evitar a judicialização dos conflitos Promotores de justiça das Proeduc lançaram mão reiteradamente do uso de Recomendações, já formuladas, pois existe a possibilidade de se reedição das Recomendações. Esse procedimento foi recorrente nas Proeduc.

Eu não cheguei a fazer nenhuma Recomendação. Eu cheguei a usar outra Recomendação. [...] Até demanda havia. Eu estava há cinco meses. A Recomendação serve como um aviso. **Mas é muito melhor um mau acordo do que uma boa briga. Não que o MP não queira brigar** (grifo nosso). Muitas vezes a escola ou qualquer outro órgão público não sabe com agir. A Recomendação vem para dar esse apoio. (E 05)

A judicialização não é a solução para outros Promotores entrevistados. O embate não é o melhor caminho a ser seguido. Para alguns Promotores o fato de reeditar a Recomendação evita uma judicialização do tema. Assim, a Recomendação seria um aviso, evitando o embate. Percebemos que a contradição reside no fato de os Promotores saberem que certos direitos à educação estão sendo violados ao longo dos anos e tomarem como atitude a reedição de Recomendações¹⁰⁷. Ao reeditarem por diversas vezes uma Recomendação há subjacente a idéia de que esse direito à educação tem sido constantemente violado.

Constatamos nas falas dos Promotores uma prudência ao se levar um tema¹⁰⁸ ao Poder Judiciário, pois os mesmos têm consciência dos limites desse Poder “[...] porque o

¹⁰⁷ Como exemplo de Recomendação reeditada encontramos aquelas referentes ao uso de bebidas alcoólicas nas escolas ou no perímetro escolar e bem como as Recomendações sobre transporte escolar.

¹⁰⁸ Constatamos como um dos temas levados ao Poder Judiciário, como a contratação temporária de professores no Distrito Federal foram igualmente alvo de novas Recomendações, pois enquanto a Recomendação é rápida, o Poder Judiciário é moroso.

Judiciário já está abarrotado [...] e depois mesmo que uma Ação seja julgada favorável, executar contra o poder público é uma dificuldade muito grande” (E 14).

Inclusive, temas levados ao Poder Judiciário, como a contratação temporária de professores no Distrito Federal foram igualmente alvo de novas Recomendações, pois enquanto a Recomendação é rápida, o Poder Judiciário é moroso.

2 Elaboração de Recomendação pública: origem, fundamentação legal, autores, destinatários e resultados

A decisão para elaboração de uma Recomendação surge a partir de atendimentos realizados nas Proeduc, intitulados procedimentos de investigação preliminar (PIP) ou até de denúncias feitas em jornais de circulação nacional e regional. Como exemplo, apresentamos a Recomendação n. 03, de 22 de abril de 2003 que foi expedida com base em sete PIP e em uma representação:

CONSIDERANDO a existência de Procedimentos de Investigação Preliminar que tramitam perante a Promotoria de Justiça de Defesa da Educação, PIP nº 08190.014583/03-21, PIP nº 08190.008354/02-78, PIP nº 08190.008182/02-14, PIP nº 08190.008291/02-50, PIP nº 08190.008195/02-66, PIP nº 08190.008192/02-78, PIP nº 08190.002975/00-9 e Representação nº 001312/01-4, nos quais se noticiam que as empresas operadoras do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal têm cometido irregularidades na prestação dos serviços a elas delegados [...] (RECOMENDAÇÃO N. 03, 2003)

As Recomendações procuram ser minuciosas para esclarecer o direito à educação violado e como o mesmo deve ser corrigido. Para um dos Promotores entrevistados, as Recomendações surgem dos atendimentos que são feitos nas Proeduc ou “[...] muitas vezes a gente começa por uma matéria no jornal que tem alguma coisa e vamos apurar. Ou então são problemas pontuais que aparecem” (E 03). E ainda:

[...] quando há necessidade de fazer uma Recomendação é porque houve uma instauração de um procedimento de investigação e houve uma série de contatos, nenhuma Recomendação saiu assim como primeira notícia. Ela vem nascendo de uma demanda. (E 04)

Os Promotores entrevistados justificaram que na elaboração da Recomendação o fato de listarem a fundamentação legal acontece porque a mesma tem também um caráter de orientação:

[...] E esta orientação tem que ter a fundamentação para eu saber de onde vem: Por que eu tenho de agir diferente? Por que alguém está me dizendo

que eu tenho de agir diferente? E o que eu estou fazendo de errado? Então era importante que a gente esclarecesse qual era o fundamento da Recomendação, até com este aspecto pedagógico. (E 01)

A identificação das Recomendações analisadas nesse estudo foi realizada por meio de uma pesquisa eletrônica no sítio da Proeduc e também foram requisitadas in loco. Todas as Recomendações públicas expedidas entre 2001 e 2007 tiveram como amparo legal a Constituição Federal de 1988. Outras tiveram também amparo legal do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei Nacional de Diretrizes e Bases de 1996. Em alguns casos, temos normas infralegais¹⁰⁹ citadas nas Recomendações públicas.

Apresentamos como exemplo a Recomendação n. 01 de 23 de novembro de 2001 que cita a Constituição Federal, o ECA e ainda uma portaria infralegal:

CONSIDERANDO que a Constituição Federal estabelece, em seu artigo 205, que a educação é direito de **TODOS** (grifo do autor) e dever do Estado e da família, e que será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, não necessitando o exercício desse direito constitucional de autorização judicial;

CONSIDERANDO que a Constituição Federal, em seu artigo 206, inciso I, dispõe que o ensino será ministrado com base em determinados princípios, dentre os quais o princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, que impede a discriminação de alunos, por qualquer motivo que seja;

CONSIDERANDO que o Estatuto da Criança e do Adolescente assegura à criança e ao adolescente o acesso a escola pública e gratuita próxima de sua residência (artigo 53, inciso V) e proíbe qualquer forma de negligência e discriminação contra criança ou adolescente (artigo 5º), não havendo a previsão de nenhuma limitação ou restrição em seu direito à educação, que é garantido mesmo quando privado de liberdade (artigo 124, inciso XI);

CONSIDERANDO que o Estatuto da Criança e do Adolescente (artigo 4º) estabelece que é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, **com absoluta prioridade** (grifo do autor), a efetivação de todos os direitos das crianças e dos adolescentes, não permitindo que o Estado seja omissor ou negligente com adolescentes que sabe estar em conflito com a lei, deixando de prestar-lhe o atendimento educacional de que necessita para o seu pleno desenvolvimento, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho;

CONSIDERANDO as informações prestadas pela Direção do CAJE pelo Ofício n.º 2.648/2001 de que a implantação do 3º Segmento da Educação de

¹⁰⁹São exemplos de normas infralegais os Decretos, Portarias da SEEDF e o documento intitulado “Estratégia de Matrícula” que estabelece anualmente os critérios para acesso à educação no DF.

Jovens e Adultos naquele estabelecimento atenderia no primeiro semestre de 2002 cerca de 43 (quarenta e três) adolescentes internos, podendo esse efetivo atingir 60 (sessenta) jovens até o mês de julho de 2002 [...] (RECOMENDAÇÃO N. 01, 2001)

Outras Recomendações têm como amparo legal também a LDBN/96, como a Recomendação n. 03 de 13 de maio de 2002, que além de citar seus artigos e incisos, ainda explicita a necessidade de lisura no processo de escolhas dos membros do Conselhos escolares e equivalentes:

CONSIDERANDO que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96), acompanhando o mandamento constitucional, dispõe sobre a gestão democrática do ensino público no artigo 3º, inciso VIII, e prevê, em seu artigo 14, inciso II, como princípio da gestão democrática do ensino público na educação básica a *participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes* (grifo do autor);

CONSIDERANDO que esta participação nos conselhos escolares é consectária da própria Democracia participativa, devendo haver lisura no processo de escolha dos membros desses conselhos. (RECOMENDAÇÃO N. 03, 2002)

Há Recomendações que não apresentam os artigos, nem incisos ao citar uma Lei, como a Recomendação n. 14, de 03 de dezembro de 2001:

CONSIDERANDO que a Lei 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) não estabelece limites de idade para ingresso no ensino médio, nem para o término do ensino fundamental. (RECOMENDAÇÃO N. 14, 2001)

Para o entrevistado (E 08) é importante apresentar o embasamento legal nas Recomendações e concordamos com o mesmo quanto a essa necessidade:

A nossa Recomendação só pode ser emitida e elaborada pautadas em lei e regulamentos e em atos normativos (grifo nosso). Então toda a nossa fundamentação é o descumprimento de uma legislação. Então a gente vinha na hierarquia de norma: Constituição Federal, Estatuto da Criança e do Adolescente, depois o ato administrativo. (E 08)

Entretanto dois entrevistados contradizem a fala do entrevistado (E 08), pois para os mesmos não há necessidade de Recomendações porque há norma e leis a serem seguidas. Assim sendo as Recomendações são desnecessárias:

Agora, eu acho que muitas Recomendações seriam desnecessárias. Tem muita Recomendação que está na lei, que **é óbvio** (grifo nosso). [...] Várias pessoas que eu conto algumas Recomendações, perguntam: Por que recomendamos se é óbvio? [...] A Recomendação não pode criar uma norma, não criamos leis, obviamente. Muitas vezes, **a gente interpreta a lei e diz como deve ser feito** (grifo nosso). (E 03)

Nem sempre é fácil compreender o que é “óbvio”, principalmente no que se refere à legislação escolar infralegal. Toda norma e lei são textos e textos são passíveis de interpretações. Os Promotores percebem que em diversos momentos a orientação quanto à legislação é o melhor caminho para se atingir o pleno direito à educação.

Observamos que os autores das Recomendações podem ser os Promotores, os Promotores adjuntos ou ambos. Inclusive há Recomendações públicas de autoria de Promotores oriundos não somente da Proeduc, mas de diversas Promotorias do DF, realizando um trabalho interPromotorias¹¹⁰. Particularmente em 2001 houve Procuradores de Justiça¹¹¹ que compartilharam a autoria de Recomendações públicas.

Para os entrevistados esse procedimento “é comum” (E 05) e mostra que as Proeduc trabalham em conjunto com outras Promotorias do MPDFT.

Porque essa assinatura em conjunto dá uma noção de atuação realmente do Ministério Público não é uma questão pessoal. Então geralmente a gente assina em conjunto para demonstrar que aquilo é uma linha de atuação daquela Promotoria e não daquele Promotor. (E 12)

É possível atrelarmos a preocupação do entrevistado (E 12) a respeito da “questão pessoal” ao fato de termos na construção do Estado brasileiro uma confusa e ambígua relação entre a coisa pública e a coisa privada. Segundo Mendonça “a forma de dominação política, no patrimonialismo, não estabelece divisões nítidas entre as esferas da atividade pública e privada” (Mendonça, 2000, p. 55). Percebemos que para o entrevistado (E 12) a assinatura conjunta em Recomendações é relevante na medida em que significa que o Promotor não está agindo de maneira pessoal. Com as entrevistas realizadas nesse estudo constatamos que os destinatários de Recomendações podem ser quaisquer cidadãos pertencentes a um órgão público ou mesmo de entidade privada.

Dos quatorze Promotores entrevistados, sete manifestaram que há expectativa

¹¹⁰ Isso ocorreu com a Recomendação pública sobre as carteiras de estudantes em que a Promotoria de Defesa do Consumidor aliou-se à Proeduc, em 2002.

¹¹¹ Em 2001, os Procuradores de Justiça foram co-autores de Recomendações públicas expedidas pelas Proeduc referentes ao credenciamento de alunos oriundos de cursos técnicos em contabilidade e também aos alunos que cumpriam medidas socioeducativas que tinham seus direitos ameaçados em escolas da Rede Pública do DF.

positiva quanto aos resultados das Recomendações expedidas. Salientam, entretanto que são cientes que nem todas deram resultado, mas que as Proeduc podem requisitar do destinatário de Recomendações suas ações, de acordo com o prazo estipulado na mesma. Destacamos o seguinte depoimento:

Em geral, depois de algum tempo em que a gente dava um prazo razoável para que se organizasse e então a gente oficiava requisitando as informações do que foi feito. Na área de educação e na área do Governo tem um problema sério que é se você não ficar cobrando o que se fez isto se perde. E a Promotoria tem um volume de requisição muito grande, então se você não ficar atento, você também se perde no trabalho. (E 06)

As Proeduc ao lançarem uma Recomendação criaram um movimento em relação a um direito à educação que poderia ser violado. Percebemos que para garantir esse direito, conforme afirma o entrevistado (E 14), outras instituições também se mobilizaram em prol da educação, como o Batalhão Escolar e à mídia, por exemplo.

3 As Recomendações públicas expedidas entre 2001 a 2007

Constatamos que 80% das sessenta e quatro Recomendações públicas no DF foram dirigidas majoritariamente à Secretaria de Estado de Educação do DF, representante do Poder Executivo local. Em menor escala, tivemos 11% das Recomendações endereçadas à Rede Privada de Ensino. Em 9% dos casos, as Recomendações foram encaminhadas ao Sistema de Ensino do DF como um todo, ou seja, dirigidas à Rede Pública e à Privada. Concluímos que de 2001 a 2007, houve uma predominância de Recomendações públicas endereçadas à Rede Pública de Ensino do DF. Acreditamos que isso reflita o perfil do MP em desencadear um processo de responsabilização e de fiscalização do bem comum e público e os interesses individuais e coletivos¹¹², conforme a legislação vigente.

Das sessenta e quatro Recomendações expedidas entre 2001 e 2007, cinquenta e sete foram referentes à Educação Básica tornando premente a necessidade de se ter políticas públicas mais eficientes para esse nível de ensino. Dessas cinquenta e sete Recomendações

¹¹²Segundo Moraes, o interesse individual “é aquele que se atina ao indivíduo isoladamente, não abarcando, portanto, situações em que o mesmo se insira em determinados contextos coletivos, grupais” (MORAIS, 2000, p. 05). Os interesses coletivos classificam-se dentro do gênero: interesses transindividuais. Conforme Moraes, os chamados interesses coletivos “são titularizados por um conjunto de pessoas e permanecem adstritos a uma determinada classe ou categoria delas, ou seja, são os interesses que são comuns a uma coletividade de pessoas e a elas somente” (idem, p. 08). Os interesses difusos, ainda segundo esse autor, não pertencem à pessoa alguma de forma isolada, nem a um grupo específico, mas “a uma série indeterminada ou de difícil determinação de

para Educação Básica, constatamos que vinte e sete não especificaram a etapa de ensino. Não obstante, encontramos as seguintes quantidades de Recomendações, a saber: a) duas à educação infantil; b) uma à educação infantil e ensino fundamental; c) dezenove ao ensino fundamental; d) uma ao ensino fundamental e médio; e) duas ao ensino médio; f) duas aos Centros Interescolares de Línguas do Distrito Federal; g) duas ao ensino especial; e h) uma referente à Escola Normal. Convém esclarecer que houve Recomendações endereçadas também ao ensino fundamental da Rede Privada de Ensino. Isso nos faz perceber que o direito à educação foi também violado em instituições educacionais privadas.

Verificamos que entre 2001 e 2007 houve uma Recomendação expedida para o Ensino Superior do DF, três Recomendações expedidas para a Educação Profissional e três para a Educação de Jovens e Adultos – EJA.

Como características gerais das Recomendações destacamos em 2001 a existência de explicações teóricas quanto ao direito à educação nas Recomendações. Isso não aconteceu posteriormente. Acreditamos que as Recomendações de 2001 tenham características mais explicativas por ser o primeiro ano da criação dessa Promotoria especializada em Educação e a necessidade de se afirmar a presença da mesma.

Em 2002 temos como características gerais das Recomendações a parceria com a Promotoria do Consumidor, sobretudo em Recomendação referente ao tema ligado às carteirinhas escolares. As Recomendações de 2002 são mais objetivas, curtas e não identificam quem foram os reclamantes das mesmas. Há inclusive uma Recomendação dirigida ao SENAC¹¹³ sobre cursos técnicos, que não se relaciona à Educação Básica da Rede Pública do DF.

As Recomendações do ano de 2003 seguem o mesmo padrão das do ano anterior. Entretanto, observamos que em algumas Recomendações há um preâmbulo no início da Recomendação, a quem a mesma se dirigiu, no caso Subsecretário de Inspeção Pública e aos gestores escolares¹¹⁴.

Em 2004 tivemos uma Recomendação sobre o cumprimento de calendário escolar que foi dirigida a seis segmentos escolares: Conselho Escolar, Secretaria Escolar, Direção, professores, pais e alunos. Em 2004 as Recomendações foram lançadas ao longo do ano

sujeitos” (idem, p. 12)

¹¹³Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.

¹¹⁴Pela primeira vez houve a identificação do Promotor quanto ao mesmo pertencer à 1ª Proeduc ou à 2ª Proeduc, pois a segunda Promotoria acabara de ser criada.

praticamente mês a mês. Entretanto em 2005, observamos que houve um lapso no lançamento de Recomendações e de maio a outubro não constatamos Recomendações públicas expedidas. Nesse mesmo ano, constatamos ainda temas repetidos de Recomendações¹¹⁵ de anos anteriores.

As dez Recomendações expedidas em 2006 surgiram apenas ao final do ano: de outubro a dezembro em 2006. Uma Recomendação com o mesmo tema foi expedida duas vezes: uma para Rede Pública e outra para Rede Privada. Destacamos como tema de Recomendação de 2006: a) a segurança escolar tanto na entrada quanto na saída das escolas; b) e a segurança escolar no transporte e nas dependências da escola.

Em 2007 o tema da segurança escolar foi recorrente, bem como a repetição do tema referente às prestações de contas das APM, a proibição de bebidas alcoólicas nas escolas ou no perímetro escolar. A Recomendação referente ao Plano de Carreira dos docentes da SEEDF, especificamente sobre a gratificação de dedicação exclusiva do Professor. Essa Recomendação repercutiu no âmbito da própria SEEDF no final do ano de 2007, fazendo com que todos os professores dessa instituição reiterassem seu pedido de gratificação sob pena de ter o pagamento referente à mesma suspenso.

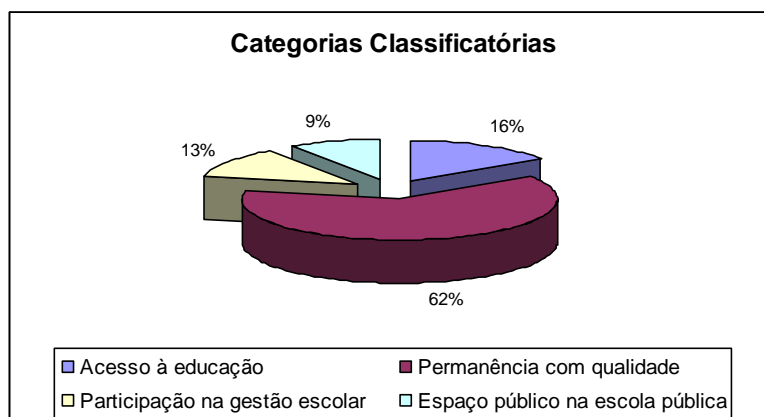
A partir dos temas abordados nas Recomendações expedidas entre 2001 e 2007 no DF, constatamos que houve uma ampliação na demanda de direitos à educação pela comunidade em geral.

Ao detalharmos os temas mais abordados nas Recomendações, verificamos que a atuação das Proeduc na garantia do direito à educação no DF se relaciona à sua atuação pela garantia de acesso à educação, garantia de permanência do aluno na escola com qualidade de ensino, garantia de participação na gestão escolar e, finalmente, pela garantia do espaço público na escola pública.

Ao separarmos por categorias as Recomendações, encontramos: a) dez Recomendações referentes ao direito de acesso à educação; b) quarenta Recomendações públicas sobre a permanência do aluno com qualidade de ensino na escola; c) oito Recomendações públicas a respeito do direito à participação na gestão escolar e, finalmente, d) seis Recomendações públicas referentes às privatizações ou concessões do espaço público das escolas para entidades privadas, ou seja, a garantia do espaço público na escola pública. O gráfico 01 representa esse quantitativo em percentuais:

¹¹⁵Em nossa pesquisa, tratamos dessa repetição utilizando o termo “reedição” de Recomendação.

Gráfico 01: Quantitativo de Recomendações por categorias classificatórias



Fonte: Análise de dados das Recomendações públicas da Proeduc entre 2001 e 2007.

As Recomendações que expressam a garantia de acesso à educação no DF entre 2001 e 2007 relacionam-se à matrícula, aos exames classificatórios para acesso a cursos, à exigência de documentação escolar. Das sessenta e quatro Recomendações analisadas, 16% são referentes a essa categoria.

A segunda categoria retrata a garantia de uma permanência do aluno com qualidade de ensino na escola. O percentual de 62% das Recomendações trata de permanência com qualidade. Uma das dificuldades em se permanecer na escola acontece quando há irregularidades em cumprimento de dias letivos, reposição de dias de greve, calendário escolar, problemas de recuperação final, transferência e sanções disciplinares em alunos, passe estudantil, problemas com regimentos escolares, com a contratação de professores, com as práticas esportivas nas escolas, com o transporte e alimentação escolar, bem como problemas com segurança nas escolas e problemas com bebidas alcoólicas.

A terceira categoria classificatória diz respeito a 13% das Recomendações entre 2001 e 2007 e se refere à participação na gestão escolar. São Recomendações relacionadas ao Conselho Escolar, ao Grêmio Escolar, à falta de participação na elaboração de Regimentos Escolares, bem como a não-divulgação de informações por parte da equipe gestora da escola. Observamos que, por mais que os diplomas legais garantam a participação da comunidade escolar, muitas vezes esse direito foi violado no DF, como mostraram as Recomendações expedidas sobre esse assunto.

A quarta categoria classificatória cobre 9% das Recomendações expedidas no DF e são referentes à atuação da Proeduc pela a garantia do espaço público na escola pública. Tais Recomendações tratam de contratos de locação, venda de carteiras de estudantes, de bebidas alcoólicas no espaço da escola e, ainda, sobre a Associação de Pais e Mestres.

3.1 A atuação da Proeduc na garantia do acesso à educação

Compreendemos a categoria garantia de acesso à educação como um direito do cidadão e um dever do Estado, ratificado por nossa Lei Maior, que amplia o direito à educação ao estabelecer o termo Educação Básica. Para Oliveira “o termo Educação Básica é comumente empregado para definir o mínimo a que os indivíduos têm direito ou acesso” (Oliveira, 2004, p. 101). Essa autora destaca que a luta sempre foi para o acesso de todos à Educação Básica pública. Segundo entrevistado (E 13) seu principal trabalho na Proeduc era o de resolver procedimentos para vagas em escolas: “vaga perto, ou simplesmente pedir vaga, ou pedir vaga próxima a residência. E tinha muito a questão das crianças com necessidades especiais. Hoje tem até uma atuação no âmbito coletivo e eu vi mais atuação no âmbito individual” (E 13).

Boto, ao fazer um paralelo com as três gerações de direitos humanos, compara o acesso à educação à primeira exigência quando se pensa educação como direito público, sobretudo diante de uma população que não tem escola, o alargamento da possibilidade de freqüentar a escola é um avanço. Para a autora a expansão da escola é um “imperativo político, sendo, portanto, indeclinável dever do Estado” (Boto, 2005, p. 787). Boto afirma que o acesso à educação é um direito democrático de primeira geração.

Vaidergorn afirma que o acesso à educação escolar deveria ser um direito indiscutível¹¹⁶, entretanto “é limitado e concedido, não atendendo principalmente àqueles que se encontram mais distantes da legitimidade¹¹⁷ civil, política e social” (Vaidergorn, 2000, p. 01). Esse autor entende que a Educação Básica obrigatória propiciou o crescimento do capitalismo industrial emergente, pois os trabalhadores tinham um forte desejo de receber educação, “correspondendo à crença da livre concorrência no mercado, segundo a qual aqueles que possuísem escolarização teriam maiores possibilidades de melhoria de vida”

¹¹⁶Conforme Vaidergorn, a educação obrigatória originou-se na Alemanha mercantilista, pois o objetivo estava relacionado à lealdade ao monarca. Este para impor seu domínio, retirou do clero a jurisdição sobre o ensino. Esse autor afirma que “[...] após a derrota alemã para Napoleão, em 1806-1807, e a crise momentânea da nobreza, os reformadores germânicos, muitos de formação kantiana, utilizaram-se do argumento do patriotismo para estabelecer o predomínio do Estado na educação, visando o manejo da sociedade rumo aos seus ideais liberais. (VAIDERGORN, 2000, p. 17)

¹¹⁷Entendemos que a legitimidade reconhece a participação ativa, inclusive com a resistência a leis que não garantam fundamentos democráticos. A legalidade está ligada a tudo que vem das leis, por exemplo, é legal tudo que vem das normas, da forma que a lei ordena. Faoro lido por Fernandes compreende que “a legitimidade vem de baixo e a legalidade vem do alto”. (FERNANDES, 2000, p. 59)

(idem, idem). A criança passava à idade adulta ao entrar no mercado de trabalho. Aos operários, o primário e trabalho. Aos burgueses, o liceu ou colégios.

Saes (2006) destaca que o acesso à educação passa por uma dupla obrigação: civil, para os pais que devem inscrever e garantir a frequência de seus filhos na escola; política, para o Estado que deve criar condições materiais mínimas para que isso ocorra. Conforme esse autor, a concretização do direito à educação no Brasil passa pela efetivação do direito universal de entrada no sistema escolar e a realização integral do direito de saída do sistema escolar. O aluno não sai da escola devido ao fracasso, à evasão escolar e ao iletrismo.

Interpretamos que acesso à educação é um direito individual e social sem o qual o direito à educação não se concretiza. Para tal, a política pública de acesso não é um serviço de um Governo e sim um direito do cidadão. Gadotti (2006) salienta que a globalização capitalista neoliberal trabalha com a noção de Governo, como um aparato administrativo, e não com a noção de um Estado. A luz de Gadotti (2006), Estado reflete uma noção simbólica que inclui a noção de cidadania. Destaca ainda que no chamado globalismo não há cidadão e sim clientes que tem uma liberdade de escolha entre diferentes produtos. Isso é importante, na medida em que as políticas públicas de acesso à educação não dão conta da diversidade e da realidade em que os cidadãos estão inseridos.

O quadro n 01 apresenta os temas das dez Recomendações que classificamos como aquelas que pretenderam garantir o acesso à educação no DF entre 2001 e 2007:

Quadro n. 01: Recomendações referentes à garantia de acesso à educação

Tema da Recomendação	Direito à educação violado	Procedimento para garantia do direito violado
Credenciamento	Impedimento de credenciamento	Liberação de credenciamento
Documentação escolar	Retenção de documentação escolar	Inspeção nas escolas
Exame classificatório	Ausência de processo classificatório e exame profissional	Realização de prova classificatória
	Irregularidade no processo de Vestibulinho	Suspensão do Vestibulinho
Matrícula	Discriminação	Nulidade de procedimento de matrícula e novos procedimentos para deferimento de matrícula
	Negação de acesso à EJA	Aulas realizadas no CAJE
	Negação de matrícula	Deferimento de matrícula
	Irregularidade na matrícula de aluna gestante	Garantia de matrícula e trabalhos individuais domiciliares

Fonte: Análise documental das Recomendações entre 2001 e 2007.

Constituíram barreiras ao acesso à educação no DF a ausência de um exame profissional, o impedimento de credenciamento de instituição, a negação e irregularidade na

matrícula, negação e irregularidade no processo de acesso à escola, ausência de processo classificatório, a discriminação para efetuar matrícula, bem como a retenção irregular de documentação de aluno.

Os Promotores compreendem que o direito à educação é primeiramente, um direito ao acesso à escola: “Toda criança, toda pessoa tem direito à educação, é um fato, acesso à educação” (E 03). Dentre as Recomendações que tratam do acesso à escola destacamos A Recomendação n. 07, de 04 de agosto de 2003:

CONSIDERANDO que o direito à educação corresponde a direito fundamental do indivíduo estatuído na Carta Política de 1988, artigo 205.

CONSIDERANDO que o exercício do direito em tela não pode ser obstaculizado por conflitos gerados pelo não cumprimento de obrigações financeiras advindas de relação contratual de prestação de serviços educacionais.

CONSIDERANDO que não se pode vedar o acesso do aluno a documentos de interesse de sua vida acadêmica, sob pena de se estar dificultando ou até mesmo inviabilizando o exercício do direito à educação. (RECOMENDAÇÃO N. 07, 2003)

Um dos entrevistados destacou que houve um amadurecimento nas Proeduc quanto à questão do acesso à educação, pois essas Promotorias em suas primeiras atuações enviavam toda e qualquer requisição de matrícula à SEEDF. Posteriormente, foi observado que alguns alunos perdiam propositadamente o prazo da inscrição para que o MP resolvesse a situação.

Toda criança tem direito a escola próxima a sua residência, mas existe um período de inscrição. Não é possível que todas as crianças que estejam ali na mesma escola (grifo nosso). Na nossa requisição sai “escola próxima a sua residência” e a Regional diz qual escola tem e resolve a situação. Então são questões pequenas e que a gente tem tido esta preocupação em não entrar nas questões administrativas. (E 03)

Ao analisarmos as Recomendações entre 2001 e 2007 constatamos que a maioria se referia ao ensino fundamental. Gracinho entende que o ensino fundamental “é peça indispensável no processo de democratização do país” (Gracinho, 1995, p. 16). Essa autora relaciona a questão da cidadania diretamente ao ensino fundamental, pois um processo educativo democrático possibilita: a) a liberdade de expressão; b) a liberdade de ensinar e aprender; c) a participação nas decisões pedagógicas e administrativas da escola; e d) o desenvolvimento da postura crítica frente a si próprio e à sociedade. O primeiro passo para

essa conquista é o acesso de todos à educação, começando com a vaga na escola, conforme relato do entrevistado (E 03).

Compreendemos que para que haja condições de acesso à educação para todos, primeiramente é preciso uma ampliação da rede física da escola pública no DF. Em segundo lugar, é importante que não se coloquem barreiras às matrículas, quer por motivos administrativos (documentação escolar) quer por motivos pedagógicos (exames classificatórios).

3.2 A atuação da Proeduc na garantia de permanência com qualidade na escola

Boto (2005) afirma que após termos consolidado o primeiro direito político relativo à educação – o acesso à escola – é preciso assegurar não apenas a permanência do aluno, mas uma boa qualidade dessa escola, que possibilite o êxito dos alunos no processo de aprendizado. A categoria permanência do aluno na escola com qualidade quando existe na escola um movimento construção da cidadania.

O MP e a legislação referente à criança e ao adolescente consideram a escola como parte integrante de uma rede de proteção à criança e ao adolescente. Assim, permanecer na escola é estar protegido.

Observamos que as Recomendações públicas analisadas apresentaram como o maior direito violado o direito à Educação Básica, a impossibilidade de permanecer na escola. Permanecer na escola é ainda um desafio. Nem sequer estamos nos referindo a permanecer com qualidade, mas apenas a continuar os estudos.

A maioria das Recomendações públicas expedidas entre 2001 e 2007 exigiu a garantia desse direito de permanência, totalizando 62% das Recomendações das Proeduc. O quadro n. 02 apresenta as quarenta Recomendações que classificamos referentes à permanência com qualidade na escola:

Quadro n. 02: Recomendações referentes à garantia de permanência com qualidade na escola

Tema da Recomendação	Direito à educação violado	Procedimento para garantia do direito violado
Alimentação escolar	Irregularidade	EJA com merenda em 2008
Bebida alcoólica	Consumo e venda álcool no perímetro da escola	Proibição de venda no perímetro escolar
Credenciamento	Impedimento de realização de exame profissional	Realização de exame profissional
Dia letivo	Irregularidade na reposição de dia letivo	Fiscalização diária de reposição de dia letivo; inspeção em escolas
	Irregularidade no cumprimento de dia letivo	Cumprimento de dia letivo
	Irregularidade na reposição de dia letivo em caso de greve	Suspensão e reposição de aulas
Discriminação	Aluno excluído	Inclusão de aluno no ensino regular; acessibilidade na escola
	Impedimento de frequência às aulas	Retorno às aulas
	Não recebimento de livros didáticos por parte de alguns alunos	Recebimento de livro didático
Documentação escolar	Irregularidade na documentação escolar	Fidedignidade de dados
Educação rural	Excesso de alunos por turma na área rural	Atendimento com qualidade de ensino
Gestão escolar	Ausência de aulas	Retorno às aulas
Material escolar	Irregularidade	Orientação e divulgação de normas
Matrícula	Cancelamento matrícula	Deferimento matrícula
Passe estudantil	Irregularidade	Regularização de entrega de passes estudantis
Plano de carreira docente	Irregularidade na situação de professores com dedicação exclusiva	Renovação de Termo de Dedicção Exclusiva (professores SEEDF)
Prática esportiva	Irregularidade	Atendimento com qualidade de ensino
Recuperação	Irregularidade	Cumprimento de data oficial e realização de recuperação final;
	Ausência de recuperação final	Adequação do regimento escolar
Regime de dependência	Ausência de divulgação de normas para regime de dependência	Realização de prova de dependência
Regimento escolar	Horário de chegada e saída de alunos	Divulgação de regimento escolar
Sanção disciplinar	Irregularidade	Suspensão de sanção disciplinar em aluno
Segurança	Irregularidade	Regulamentação de normas para acesso e saída de alunos da escola
	Irregularidade no transporte escolar	Orientação e divulgação de normas para transporte escolar
	Instalações físicas precárias	Remoção de alunos por motivo de reforma em prédio escolar
Transferência de aluno	Irregularidade	Divulgação de regimento escolar
	Atos punitivos	Divulgação do regimento escolar
	Irregularidade	Permanência de aluno no turno pleiteado
Transporte escolar	Irregularidade	Promoção de transporte

Fonte: Análise documental das Recomendações entre 2001 e 2007.

Houve muita reclamação no que se refere ao tema dia letivo¹¹⁸, causando a

¹¹⁸Segundo experiência pessoal (de 2002 a 2006) na gestão de uma escola da SEEDF, durante e após as greves

violação de direitos à Educação Básica, tais como: irregularidades na reposição de dias de greve, o não-cumprimento do calendário escolar e até mesmo a não-realização de recuperação final. Houve ainda diversas reclamações referentes às sanções disciplinares punitivas sem caráter pedagógico sem direito à ampla defesa dos alunos. A Recomendação n. 02 de 16 de abril de 2002 define dia letivo como trabalho escolar que “ocorre com envolvimento de alunos, objetivo de toda prática pedagógica”. Essa Recomendação “resolve recomendar”:

CONSIDERANDO que, [...] o registro de faltas aos alunos deve pressupor a existência de dia letivo, ou seja, de efetivo trabalho escolar, com a participação de alunos e professores realizando suas atividades normais de aula, comemorações de datas cívicas ou promoções culturais e desportivas;

CONSIDERANDO que a mera presença do professor na escola não significa efetivo trabalho escolar e não basta para a configuração de dia letivo, embora esta presença seja o cumprimento de um dever funcional e deva ser considerado dia de trabalho do professor, porém sem repercussões para o corpo discente;

[..]CONSIDERANDO que o registro de faltas, portanto, somente poderá se dar quando o aluno for ausente ao efetivo trabalho escolar, uma vez que a falta do aluno contrapõe-se necessariamente à presença, e presença em efetivo trabalho escolar, posto que o controle de frequência tem por objetivo contabilizar a presença do educando **nas atividades escolares**, que, obviamente não se desenvolvem sem alunos;

RESOLVE (grifo do autor)

RECOMENDAR¹¹⁹ (grifo e nota do autor) às direções, membros dos Conselhos Escolares e professores das escolas da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal que:

- 1) fiscalizem os diários de classe, para que neles sejam registrados como dias letivos apenas os que estejam de acordo com a orientação do Conselho de Educação do Distrito Federal e com a legislação pátria, ou seja, os dias de efetivo trabalho escolar, com presença de professores e de alunos, dentro da normalidade;
- 2) fiscalizem os diários de classe, para que neles seja registrada a não ocorrência de dias letivos, sempre que verificada a ausência de todos ou da maioria maciça dos alunos, impossibilitando o efetivo trabalho escolar dentro da normalidade;
- 3) providenciem a reposição de todos os dias letivos não configurados, quer pela ausência de professores, quer pela ausência de alunos, quer por

de servidores em 2002 e em 2004, as Recomendações públicas foram instrumento de pressão por parte do Poder Executivo local, a SEEDF, para o retorno às aulas e a negociação da reposição dos dias letivos.

¹¹⁹ “Lei Complementar 75/93, Art. 6º - Compete ao Ministério Público da União: (...)

XX – expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.”

circunstâncias que tenham impedido a realização do efetivo trabalho escolar;

4) providenciem a retificação dos diários de classe para que sejam desconsiderados os lançamentos de faltas em dias que não se pode considerar letivo, em razão da não efetivação de trabalho escolar com os alunos, com atividades normais de aula, comemorações de datas cívicas ou promoções culturais e desportivas. (RECOMENDAÇÃO N. 02, 2002)

Além dos problemas advindos a compreensão do que é dia letivo e as providências administrativas a respeito do mesmo, percebemos que o aluno não permanece na escola por diversos motivos: ele é discriminado, a escola encontra-se em situação precária, há presença de bebidas alcoólicas, não há alimentação escolar, não há passes estudantis, não recebe material didático, não conhece o regimento escolar, não há aulas, não há professores, não pode realizar sua recuperação final e por até ter sua matrícula cancelada. Percebemos que muitas são as barreiras para que o aluno permaneça na escola. Permanecer com qualidade fica ainda em segundo plano. Como se a qualidade de ensino fosse um serviço a ser oferecido e não um direito da comunidade escolar.

Para que o aluno permaneça é preciso, segundo Gracindo (1995) que haja regime especial de trabalho para o estudante-trabalhador e a inclusão da alfabetização de adultos nas ações regulares do Sistema Educacional. Essa autora lista as condições para que o aluno permaneça na escola: a) a necessidade de ofertar condições complementares à educação (saúde, material escolar, alimentação); b) a existência de professores pedagogicamente competentes e comprometidos com sua função social, conscientes que têm um papel político ao desenvolver um currículo que pretende construir a cidadania.

Percebemos que barreiras ao acesso à escola e a permanência na mesma com qualidade refletem um modelo de gestão educacional que concebe o sistema de ensino que propõem reformas de “cima para baixo” tendo em vista a ausência da participação dos cidadãos.

Dentre os princípios definidos para o ensino a CF/88, em seu artigo 206, assegura que se deve garantir “padrão de qualidade”. Apesar de o texto constitucional apenas ter determinado que o ensino deve ter qualidade, não houve definição clara e objetiva do que viria a ser esse “padrão de qualidade” no contexto escolar. A LDBN/96 define em seu artigo 4º, inc. IX os padrões mínimos de qualidade de ensino: “[...] a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem”. O que se compreende por quantidade mínima e insumos também não está definido objetivamente.

Compreendemos que os problemas com a contratação de professores atingem diretamente a permanência dos alunos com qualidade de ensino na escola. Isso ocorre na medida em que o modelo de educação neoliberal tem proposto uma “desprofissionalização da docência”, buscando alternativas na terceirização, na contratação temporária, na contratação de professores não formados para formá-los em serviço¹²⁰, de maneira aligeirada. (Gadotti, 2006, p. 106). Assim,

O professor não seria mais necessário. Precisaríamos apenas de bons textos didáticos e de computadores. A educação reduz-se ao acesso à informação, sem a interferência do professor. [...] E como a referência da educação neoliberal é o Mercado, não a cidadania, os princípios que orientam as reformas neoliberais na América Latina estão muito mais voltados para a compra de equipamentos. Não são projetos educativos em seu sentido estrito. (GADOTTI, 2006, p. 109)

Destacamos as Recomendações a respeito da contratação de professores para a SEEDF e seu respectivo plano de carreira: a Recomendação n. 04/200, a Recomendação n. 08/2006 e a Recomendação n. 02/ 2007.

Destacamos duas Recomendações que explicitam a questão da qualidade de ensino, uma em 2002 e outra em 2006. A primeira é a Recomendação n. 01, de 04 de março de 2002. Essa Recomendação trata da situação de alunos que concluíram curso Técnico em Gestão – Habilitação em Contabilidade pelo SENAC e que foram impedidos de se submeterem ao Exame de Proficiência Profissional para obtenção de registro profissional no conselho Regional de Contabilidade do DF. Isso ocorreu ao apresentarem o certificado de conclusão do curso do SENAC. Segundo essa Recomendação o fato de não poder se submeter ao exame para obtenção de registro profissional pode tornar-se um indicativo que os alunos não fizeram um curso de qualidade, pois

[...] desconsiderando a habilitação adquirida em curso de educação profissional, implica em desvalorizar e desqualificar a educação que receberam por curso autorizado e reconhecido pelo Poder Público competente, comprometendo o Direito à Educação dessas pessoas [...]. (RECOMENDAÇÃO N. 02, 2002)

A segunda Recomendação que explicitou o termo qualidade refere-se à garantia de padrão de qualidade na oferta da educação infantil e do ensino fundamental, sem prejuízo

¹²⁰ Isso não é uma realidade no Distrito Federal, pois somente podem candidatar-se em concursos públicos para a SEEDF professores com ensino superior.

educacional em área rural do DF. Essa Recomendação expedida em 23 de outubro de 2006 destaca que “a natureza da área rural apresenta peculiaridades que confirmam a obrigatoriedade de ser definido limite mínimo de alunos por turma [...] exigindo-se menor número de alunos por turma” (Recomendação n. 05, 2006). Sendo assim, essa Recomendação dirige-se à Diretoria de Programação e Controle da Subsecretaria de Planejamento e Inspeção de Ensino da SEEDF para que o documento infralegal, que organiza as matrículas na rede pública:

[...] exclua da Estratégia de Matrícula de 2007 e das próximas Estratégias de Matrículas a serem editadas, a formação de turmas multisseriais na área rural, haja vista tratar-se de forma de atendimento que promove prejuízo educacional aos alunos e que viola o princípio da garantia de oferta de padrão de qualidade estatuído na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional [...]. (RECOMENDAÇÃO N. 5, 2006)

Permanecer com qualidade de ensino esbarra também nas instalações físicas das escolas públicas. Segundo as falas dos entrevistados, observamos que o direito à educação engloba uma educação de qualidade, pois “O acesso, no DF é privilegiado, no acesso a escola. Agora, o ensino de qualidade? Então é um problema sério, desmotivação. [...] Mesmo a estrutura física do ambiente é precário, precaríssimo” (E 08).

Principalmente em 2006 e 2007 houve Recomendações referentes à estrutura física dos prédios escolares, impactando na segurança dos alunos, servidores públicos e comunidade escolar. São quatro Recomendações, a saber: n.09/2006, n.03/2007, n.06/2007 e n.07/2007 que sugerem inclusive que os alunos sejam deslocados para outra escola a fim de que se realizem obras de reforma em prédios escolares por motivo de segurança e acessibilidade para alunos portadores de necessidades especiais.

A permanência com qualidade em nosso entendimento ultrapassa a questão da qualificação profissional docente, da comprovação do término de cursos para exames profissionais, do número de alunos por turma e das instalações físicas dos prédios escolares. Compartilhamos com Bordignon e Gracindo (2004) a visão de que a qualidade de ensino remete também à finalidade do saber. Esses autores ressaltam que, embora o conhecimento não seja um fim e sim um meio, esse é um instrumento do ser cidadão. Conforme os autores, a dimensão política da escola decorre de um enfoque baseado na construção de cidadania e não apenas ao seu exercício.

Para Bordignon e Gracindo (2004) a cidadania é uma situação que acontece no grupo e não no isolamento. A cidadania requer a igualdade na diferença, pois a diferença não significa que um é melhor que o outro, significa que há singularidades. A permanência com

qualidade requer o entendimento de que

[...] ser cidadão, fazer história, é não ser reprodutivista, mero usuário, utilizador das informações, da ciência e da tecnologia. É ser capaz de ser crítico das informações, construtor de conhecimentos e produtor de tecnologias. Se isso é válido para o educando, é condição fundamental para o professor e deve constituir requisito básico do perfil e da qualificação dos docentes das escolas de Educação Básica. (BORDIGNON e GRACINDO, 2004, p. 158)

Interpretamos que permanecer com qualidade na escola, à luz de Bordignon e Gracinho (2004), é ter como objeto principal da escola o desenvolvimento do cidadão não apenas para responder às necessidades do mercado.

Cury (2004) afirma que a legislação educacional brasileira conta com recursos favoráveis à cobrança do direito à escola de qualidade. Alguns desses recursos são a vinculação constitucional de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, a gratuidade, do ensino nos estabelecimentos oficiais em todos os níveis, o ensino fundamental como direito subjetivo de todos e também a participação da comunidade como fator de qualidade.

Gracindo (1995) afirma que a qualidade no processo educativo é uma construção social. Releva como pontos importantes para essa construção o currículo¹²¹ e o professor. Para essa autora, o trabalho pedagógico de qualidade está intimamente ligado à concepção que o professor tem de uma escola de qualidade.

Pinto (2005), Oliveira (2006) e Silveira (2006) retomam a questão da qualidade atrelada a uma construção de indicadores que considerem a definição do custo-aluno-qualidade. Assim, para esses autores há um padrão mínimo de gastos em cada etapa e modalidade da educação da Educação Básica na tentativa de garantir a oferta de um ensino de qualidade. Pinto destaca que uma grande tarefa pela frente é

[...] uma vez fixados, em quantidade e qualidade, os insumos necessários para uma escola cidadã, e aferidos os seus custos, assegurar a destinação desses recursos nos orçamentos dos diferentes níveis de governo, independentemente do percentual da receita de importação que eles representam. Assim trabalham os países desenvolvidos e assim age o governo brasileiro, por exemplo, para manter a política monetária. Basta dizer que, mesmo sem possuir qualquer vinculação constitucional

¹²¹Gracindo (1995) entende por currículo o conjunto de conteúdos selecionados e organizados metodologicamente de tal forma que estejam adequados à realidade objetiva, à natureza dos conhecimentos e às necessidades e potencialidades dos alunos.

específica, foram gastos, em média, 8,7% do PIB com encargos financeiros da União. (PINTO, 2005, p. 100)

Bordignon e Gracindo (2004) entendem que a gestão escolar favorece a permanência com qualidade quando propõe ao aluno um espaço organizado, com objetivos, metas, estratégias e direção. Um espaço em que os sujeitos têm sua participação assegurada e têm seus papéis e responsabilidades distintas. Compartilhamos com esses autores que em uma escola o sentido qualidade da educação é a de um processo em permanente construção e não algo pronto e acabado. Fruto de uma constante luta de professores e profissionais da educação em prol de uma educação que forme cidadãos, não apenas emancipe cidadãos.

3.3 A atuação da Proeduc na garantia de participação na gestão escolar

Entendemos a categoria garantia de participação na gestão escolar como a efetiva “participação de estudantes, funcionários, pais, professores, equipe gestora e comunidade local no estabelecimento de políticas educacionais” (Anped, Documento, 2006, p. 17).

Na legislação brasileira, o princípio da gestão democrática está garantido na CF/88 em seu artigo 206 e na LDBN/96 em seu artigo 3º. Paro alerta para o “absurdo” de se restringir a gestão democrática ao ensino público. Segundo Paro, os legisladores cederam à pressão dos interesses privados, permitindo que a lógica do mercado se sobrepusesse à razão e aos interesses da sociedade. O segundo problema para esse autor foi o aspecto simplista da definição de gestão democrática que se dará na forma da lei. Isso se repete no art. 14, da LDBN/96, que deixa para os sistemas de ensino o detalhamento do que se compreende por gestão democrática. Paro afirma que os dois princípios¹²² contidos no art. 14 “são de uma pobreza sem par” (Paro, 2002, p. 81). Esse autor destaca que o art. 12, na medida em que estabelecem o dever da escola de se articular e informar os pais e as famílias, provoca reflexos importantes sobre a gestão democrática da escola pública.

O direito à educação é igualmente um direito à participação nas decisões na escola e na construção de um Projeto Político-Pedagógico: “Nós somos isto. Nossa equipe é assim. Porque também o projeto é de todos” (E 06). Uma das grandes dificuldades em se implementar um projeto político-pedagógico coletivamente é o entendimento de que o mesmo não serve para cumprir apenas uma determinação legal. Acreditamos que o relato do

¹²²O primeiro princípio garante que a elaboração do projeto pedagógico da escola deve acontecer com a participação dos profissionais da educação. O segundo princípio trata da participação da comunidade escolar e

entrevistado (E 06) não seja algo isolado, mas possivelmente aconteça em outras escolas de nosso país:

[...] tinha alguns diretores, um diretor que fez um Projeto Político Pedagógico que era cópia do nada com coisa alguma. [...]. Alguns eram cartas de intenções. E eu percebi que alguns professores não queriam participar do Projeto Pedagógico porque era feito pelo diretor (E 06)

O problema da participação esbarra também na questão dos Conselhos Escolares, pois muitos ainda subsistem sob o domínio de uma direção autoritária.

Então eu acho que começa por aí uma reforma no Conselho Escolar é fundamental. O Conselho Escolar com participação, não aquela coisa que o diretor manda e faz uma ata lá sai pegando as assinaturas. (E 14)

Entretanto, a participação na escolha do gestor foi vista por um dos entrevistados como uma questão encerrada pelo Supremo Tribunal Federal, em que o mesmo determina que o Poder Executivo defina o gestor escolar por ser um cargo de provimento do Poder Executivo: “Porque o Supremo já julgou que eleição para diretor é inconstitucional porque não é um ato de provimento do executivo. Então se a comunidade escolher e se for consignado pelo governador não tem problema” (E14).

Das sessenta e quatro Recomendações expedidas entre 2001 e 2007, oito referiam à garantia de participação na gestão escolar, conforme quadro n.03:

Quadro n 03: Recomendações referentes à garantia de participação na gestão escolar

Tema de Recomendação	Direito à educação violado	Procedimento para garantir o direito à educação
Conselho escolar	Irregularidade no processo de eleição	Nulidade do processo seletivo e nova eleição
Gestão escolar	Não aceitação de equipe gestora	Retorno às aulas
	Ausência de processo seletivo de equipe gestora	Abertura de processo seletivo
	Irregularidade no contrato de professor temporário	Processo seletivo para professor temporário
		Rescisão de contratação temporária e concurso público
Grêmios escolares	Não incentivo ao grêmios	Divulgação do grêmios escolar
	Irregularidade nos grêmios escolares	Orientação, incentivo ao grêmios e supervisão do mesmo
Regimento escolar	Ausência de participação da comunidade escolar na elaboração de regimento	Participação da comunidade escolar na elaboração de regimento

Fonte: Análise documental das Recomendações entre 2001 e 2007.

Há oito Recomendações diretamente relacionadas a uma busca por maior participação na gestão escolar, exigindo um retorno às aulas, quer pela abertura de um processo seletivo para gestor escolar, quer no questionamento do processo seletivo para contratação de professores ou mesmo na ausência, rescisão de contratações de professores. Tais Recomendações pretenderam garantir a participação da comunidade escolar e a divulgação em tempo hábil para criação de grêmios escolares, bem como as regras para incentivá-los, além de procedimentos para orientação e supervisão das atividades dos mesmos.

Se para Bobbio (2004) a participação no poder:

[...] faz-se sentir na medida em que o poder econômico se torna cada vez mais determinante nas decisões políticas e cada vez mais decisivo nas escolhas que condicionam a vida de cada homem – a existência de participação no poder econômico, ao lado e para além do direito (já por toda parte reconhecido que nem sempre aplicado) de participação no poder político. (BOBBIO, 2004, P. 53)

Compreendemos que essa participar no poder político e no poder econômico significa uma participação cidadã. Entendemos que essa participação cidadã gera compromisso com uma idéia de construção de algo que pertence a todos. Essa participação cidadã é tecida na ética, na cultura, nas relações de poder do grupo e nas ações cotidianas. Uma política de democratização que valorize a participação cidadã, certamente zele por uma política de liberdade, de igualdade, de solidariedade e de cidadania.

Bordenave (1986) afirma que participar é um interesse geral, não somente no Brasil, mas no mundo todo. São dois movimentos contrários: um movimento relacionado ao individualismo do homem na civilização moderna, e outro, movimento que leva esse mesmo homem a uma maior participação coletiva, como uma reação defensiva, frente à alienação crescente. Para alguns setores contrários aos avanços das forças populares, essa participação pode se implantar com objetivos de liberação e igualdade, bem como pode promover a manutenção de uma situação de controle. Para outros setores progressistas, a participação significa o crescimento da consciência crítica da população, o fortalecimento de seu poder de reivindicação e sua preparação para que esta população adquira mais poder. Além disso, conflitos e problemas difíceis de serem resolvidos individualmente são equacionados de maneira satisfatória para as partes interessadas por meio de uma maior participação. Quando a população participa da fiscalização de serviços públicos esses tendem a melhorar em qualidade e em oportunidade.

A Recomendação n. 02, de 19 de abril de 2001 destaca a importância da participação da comunidade na administração escolar:

[...] O mais importante, e o que deve ser perseguido, aguerridamente, pela comunidade escolar é o fortalecimento da escola, como instituição eterna, pondo em prática os mecanismos legais de participação da comunidade em sua administração, seja quem for o diretor, o vice-diretor, ou assistentes. A escola, como instituição, deve ter seus princípios, sua própria diretriz, o que depende muito mais da comunidade que a compõe, do que de eventual diretor A ou B. (RECOMENDAÇÃO N. 02, 2001)

Percebemos o emprego de palavras como “aguerridamente”, “eternas” presentes nessa Recomendação a fim de enfatizar a primordial importância da participação da comunidade escolar, pois isso reafirma que a escola é o que a comunidade quer que ela seja.

A Recomendação n. 10, de 17 de novembro de 2003 também destaca o papel da família na escola:

CONSIDERANDO que é indispensável no processo educacional a participação da família, tendo o estabelecimento de ensino a incumbência de criar oportunidades de integração da sociedade com a escola [...]. (RECOMENDAÇÃO N. 10, 2003)

A categoria participação se relaciona ao Ministério Público na medida em que suas funções de fiscalização e de controle social podem acontecer mediante a participação dos cidadãos. Não acreditamos que a fiscalização por si só ou o controle pelo controle do Ministério Público, com base em denunciamentos¹²³ vazios contribuam para a melhoria da participação cidadã. Para que a sociedade participe e atue proporcionando um efetivo de controle social sobre as políticas públicas, o cidadão precisa conhecê-las para enfim, poder controlá-las.

Conforme Gouveia e Souza (2006), no caso educacional, houve um avanço institucional com a idéia de participação na gestão, entretanto, a existência de diversos conselhos pode levar a uma pulverização dos espaços e uma fragmentação da ação de controle das políticas públicas educacionais. Esses autores acreditam que a comunidade tem sido convocada a atuar em conselhos que têm diversas possibilidades de atuação: conselhos locais como os conselhos escolares, conselhos municipais de educação, de alimentação escolar, de

¹²³Azevedo (2001) acredita que o denunciamento pouco contribui para a construção de novos saberes, porém quando há uma ingerência do Poder Judiciário nas instâncias do poder executivo há um impacto na implementação de política pública, entendida com o “policy” (programa em ação).

acompanhamento e controle social do Fundef e ainda em conselhos estaduais em que temos os debates dos mesmos temas dos municípios no âmbito estadual. Tais autores apontam que essa fragmentação de possibilidades de controle sobre o conjunto de ações da política educacional impede, por exemplo, a discussão sobre a equalização dos recursos disponíveis por aluno em cada cidade de maneira mais concreta.

Leles (2007) retoma em seu estudo sobre a participação dos estudantes na escola as recentes pesquisas qualitativas¹²⁴ sobre a participação dos diversos segmentos escolares desenvolvidas no DF, observando um ponto comum entre todas: a necessidade de políticas públicas que democratizem a gestão escolar no DF.

O MP, quando acionado pelo indivíduo, atende muitas vezes, a uma demanda pessoal a priori, que pode refletir posteriormente uma demanda coletiva. As Proeduc, ao expedir Recomendações que demandam maior participação do cidadão, pretendem garantir espaços na gestão escolar. Acreditamos que nenhuma ingerência na gestão escolar é neutra. Entendemos que esse movimento na gestão escolar com tais Recomendações faz com que nos aproximemos de uma maior efetividade do direito à educação no DF.

A possibilidade de comunicação entre o MP, por meio da Proeduc e a SEEDF pode ser uma conquista, evidenciada na visão do Promotor entrevistado (E 10) quando o mesmo afirma que o Ministério Público “é um grande colaborador para que as questões se resolvam, claro, mas não uma pedra no sapato. Isso não faz sentido: o Ministério Público atuar como essa pedra no caminho do gestor”. E ainda,

Essas questões todas que interferem na **gestão da coisa, elas ficam abertas para esse diálogo** (grifo nosso). [...] vale à pena a escola vir conversar com o Promotor. “Eu vim conversar com o senhor, o Sr não está entendendo a Recomendação. A coisa lá não é bem assim”. (E 10)

Percebemos que a relação entre as Proeduc e os gestores escolares da SEEDF gera um movimento na gestão. De um lado as Proeduc fazem a mediação entre o cidadão e a escola, sendo um canal de abertura de participação desse cidadão na concretização de seu direito à educação. Por outro lado, essa ingerência das Proeduc diretamente na gestão por meio de seus gestores pode enfraquecer instâncias locais de participação coletiva, que poderiam discutir os problemas e propor soluções vindas da própria comunidade escolar. Somente com um olhar dialético compreendemos esse movimento na gestão escolar.

¹²⁴São os pesquisadores: Albuquerque (2000), Araújo (2000), Costa (2002), Evaristo (2002), Pimentel (2003), Brandão (2003), Silva (2004), Pacheco (2005), Nascimento, (2006).

Compartilhamos da conceituação de gestão apresentada por Bordignon e Gracinho (2004) em que a gestão da educação transforma as metas e os objetivos em ações, que dão concretude aos rumos traçados pelas políticas públicas. Esses autores destacam que essa maneira de administrar a educação está alicerçada em um fazer coletivo em um permanente processo. Assim, interpretamos que a participação é um pilar desse modelo de gestão. Para os autores:

Pensar, pois, um processo educacional e a ação das escolas significa definir um projeto de cidadania e atribuir uma finalidade à escola que seja congruente com aquele projeto. Pensar a escola e a construção de seu projeto de vida requer o estabelecimento de fundamentos sobre os quais se assenta essa construção, ou seja: definir pressupostos filosóficos, sociais e educacionais. Esses pressupostos, sobre os quais vamos fundamentar a organização da Proposta Pedagógica das escolas, deve se constituir a partir a) da análise da **questão dos paradigmas** (grifo dos autores); b) da definição da **especificidade da organização escolar** (grifo dos autores); c) da visão clara da finalidade da escola como construtora da cidadania, que por sua vez, estabelece a **dimensão da qualidade** (grifo dos autores) desejada na educação. (BORDIGNON E GRACINDO, 2004, p.149)

O modelo de gestão burocrático e tecnicista é contrário ao modelo de gestão participativa. Oliveira (2004) alerta que a mitificação da técnica tem como contrapartida a negação da política, da possibilidade do diálogo, e conseqüentemente da participação coletiva. E ainda, enfatiza que o mérito como elemento de seleção e competência técnica como melhor requisito para a gestão da coisa pública implica na negação da existência de direitos sociais, pois passamos a reconhecer a igualdade somente na forma da lei.

O modelo de gestão com o qual compartilhamos concebe a gestão democrática dentro do paradigma da escola cidadã. Bordignon e Gracindo (2004) listam as características desse modelo de gestão: a) é uma gestão voltada para a inclusão social; b) está fundada no modelo cognitivo/afetivo; c) há processos decisórios participativos, dinâmicos como a própria sociedade; d) as ações são transparentes; e) valoriza processos auto-avaliativos que geram críticas institucionais e concretizam a construção coletiva; f) o gestor é um coordenador, possuidor de um conhecimento técnico e uma percepção política, mediador dos conflitos e das aspirações da comunidade escolar, animador dos processos.

Esse paradigma de gestão propõe uma escola cidadã na qual o poder “está no todo e é feito de processos dinâmicos construídos coletivamente pelo conhecimento e pela afetividade, constituindo-se espaço aberto de criação e vivência” (Bordignon e Gracindo,

2004, p. 163). Em sua pesquisa, Leles (2007) afirma que em períodos em que no DF houve relevância de políticas públicas que privilegiaram¹²⁵ a gestão democrática nas escolas e com isso uma maior participação dos segmentos nas escolas, a gestão escolar se afastou do conceito patrimonialista.

Percebemos que a Recomendação pública pode ser uma mediação entre o MP e o Poder Executivo na medida em que ambas as instâncias, no caso Proeduc e SEEDF poderiam se aproximar, dialogar para garantir a efetividade do direito à educação. Entretanto, o papel do MP para que a sociedade civil possa participar do poder político, em nosso entendimento, deveria ser o de fortalecimento dessa participação do cidadão por meio de conselhos, colegiados deliberativos. Esse papel nos parece ainda primordial para efetivação do direito à educação.

O entrevistado (E 14) explica melhor que a questão da educação transcende a gestão escolar, pois é um problema mais amplo e mais complexo, passando pela relação entre a União, Estados e Municípios:

Eu acredito que essa questão da educação: ela deve ser enfrentada com prioridade, com recursos do plano federal mesmo, do plano estadual, da união dos entes federados: União, estados e municípios. Eu acho que começa por aí, porque envolve também as questões dos pais. Então é uma situação complexa. (E 14)

Uma das constatações depreendidas das falas sobre o sentido de direito à educação do entrevistado (E 14) foi também a presença de contradições, pois ao mesmo tempo em que o entrevistado acredita que a educação é uma questão da União e dos entes federados, ao mesmo tempo expressa que “existe também uma questão que é relevante porque a educação tem que começar com os pais em casa, a formação, o caráter, a postura” (E 14).

Além da atuação em conjunto dos entes federados, o direito à educação perpassa a formação do professor, pois “tem que cobrar resultados, mas tem que dar um plano de carreira para o professor. O professor não tem vocação, vai então para outra área. Estimula a carreira prestigia a carreira, seleciona” (E 14).

Os entrevistados associam a questão da criminalidade e educação: “[...] porque a criminalidade infelizmente, ela é muito fruto da falta de educação, não só da falta, mas da má

¹²⁵Leles (2007) utiliza a periodização realizada por Mendonça (1998). Assim, foram três períodos de gestão democrática no DF: após a construção de Brasília, nas primeiras escolas, em que a diretora era escolhida entre as professoras e havia um rodízio para o cargo de diretor; de 1985 até 1990, fruto de um acordo coletivo entre o governo do DF e o Sindicato dos Professores e entre 1995 e 1988 durante o Governo Cristovam Buarque.

aplicação da educação, da má gestão da educação” (E 05). Ter direito à educação significa atacar a causa do problema da criminalidade. Assim,

[...] todo discurso de combate a criminalidade, ele passa pela educação. [...] não adianta claro, precisa construir mais presídio, é preciso colocar polícia de mais estrutura, mas eu tenho que começar lá em baixo, atacar a causa, porque senão eu só vou ficar aqui enxugando gelo. (E 09)

Os entrevistados reconhecem que se há problemas de criminalidade, é porque houve falha na gestão da educação em algum momento:

A administração dentro da educação, sendo uma administração eficiente: este é o seu direito fundamental à educação e é por isto que a população paga imposto. [...] Então, nós começamos a amadurecer esta idéia de qualidade: o princípio de eficiência. (E 08)

O certo seria “atacar a causa do problema: educação” porque senão a tarefa dos Promotores relacionados às Promotorias de entorpecentes, por exemplo, será de “enxugar gelo”, ou seja, uma tarefa que não terá nenhum resultado.

3.4 A atuação da Proeduc na garantia da natureza pública da escola pública

A categoria garantia da natureza pública na escola pública tem sido alvo de inúmeras pesquisas atuais na área educacional¹²⁶ pois reflete a perda do espaço público e democrático na escola pública.

O Estado tem-se mostrado aberto ao privado, por meio de parcerias que, em lugar de somar, substituem o papel que o próprio Estado deveria exercer nas escolas. Se alguns compreendem que vivemos em um Estado fraco para executar, constatamos que, por outro lado, o mesmo Estado é forte para controlar e avaliar.

O quadro n. 04 apresenta as Recomendações que tratam dessa garantia do espaço público na escola pública:

¹²⁶Percebemos relatos da interferência do privado na educação com as obras de Adrião e Peroni (2005) e Lombardi, Jacomeli, Silva (2005).

Quadro n. 04 : Recomendações referentes à garantia do espaço público na escola pública

Tema da Recomendação	Direito à educação violado	Procedimento para garantir o direito à educação
APM	Irregularidade	Orientação e divulgação de regimento da APM
		Apoio de assessoria técnica- contábil
Bebida alcoólica	Consumo e venda	Divulgação de legislação pertinente
Carteira estudantil	Discriminação de entidades	Cumprimento de medida provisória nº 2.208 que possibilita que diversas entidades possam expedir carteiras estudantis.
Contrato de locação de espaço público	Irregularidade na locação	Não renovação de contrato de locação

Fonte: Análise documental das Recomendações entre 2001 e 2007.

As APM foram alvo de duas Recomendações tendo em vista que se constataram irregularidades na divulgação e contabilidade das mesmas. Por meio da leitura das Recomendações n. 06, de 08 de novembro de 2006 e a Recomendação n. 08, de 26 de outubro de 2007, percebemos que há um déficit de informações e orientação na gestão das APM nas escolas:

CONSIDERANDO que as Associações de Pais, Alunos e Mestres desempenham papel de inestimável relevância no seio da comunidade escolar e, portanto devem atuar de forma transparente, para que haja uma integração maior com todos componentes da comunidade escolar [...] (RECOMENDAÇÃO N. 06, 2006)

CONSIDERANDO que a Promotoria de Justiça e de Defesa da Educação (Proeduc) entende que são imperativas a participação da sociedade na gestão dos recursos escolares e a transparente prestação de contas pelas Associações de Alunos, Pais e Mestres (APM/APAM) [...]. (RECOMENDAÇÃO N. 08, 2007)

Percebemos que as Proeduc apresentam o papel das APAM por meio das Recomendações n. 06/2006 e de n. 08/2007 e destacamos o que a Proeduc “resolve Recomendar” à SEEDF, a pessoa de seu Secretário de Estado de Educação do DF dentre outras ações que o mesmo:

1. verifique a possibilidade de criar estrutura administrativa específica e centralizada (grifo do autor), com a finalidade de prestar auxílio técnico, especializado e cotidiano (grifo do autor) a todas as escolas públicas pertencentes ao Distrito Federal, no que concerne à prestação de contas pelas unidades executoras;

2. crie regulamentação, nos termos do ar. 8º do Decreto Distrital n. 20.306/99, detalhando o procedimento anual de prestação de contas (grifo

do autor) pelas numerosas unidades de ensino da rede oficial do Distrito Federal, não só à conta do PDRF, mas de todas as demais operações financeiras e contábeis executadas pelas escolas [...]. (RECOMENDAÇÃO N. 08, 2007)

Verificamos que as medidas tomadas pela SEEDF após o recebimento dessa Recomendação deveriam ser comunicadas à Proeduc no prazo de 30 dias úteis, a contar da data da mesma. Tendo em vista o item 01 apresentado dessa Recomendação tem a palavra “possibilidade”, entendemos que tal Recomendação pode ter tido como resposta oficial, a negativa da solicitação, inclusive, devido a impossibilidade de atendimento. Constatamos que essa Recomendação pode assim, servir apenas de um alerta ao gestor público e não uma ordem a ser cumprida.

O consumo e a venda de bebidas alcoólicas nas escolas em períodos de festas juninas e durante o ano letivo, no perímetro da escola, nos pareceu um problema grave no qual as Proeduc se debruçaram mais de uma vez. A primeira Recomendação sobre esse tema data de 27 de maio de 2004 e explicita claramente o fato de haver denúncias sobre venda de bebidas alcoólicas em escolas:

CONSIDERANDO que tramita nesta Promotoria de Justiça o Procedimento de Investigação Preliminar n. 08190.014.689/03-51, que tem por objeto apurar relato de que estabelecimentos públicos de ensino venderam bebidas alcoólicas em suas dependências por ocasião de festas juninas e julinas promovidas no ano de 2003 [...]. (RECOMENDAÇÃO N. 02, 2004)

A Recomendação sobre a venda de bebidas alcoólicas foi enviada para os diretores das escolas públicas do DF, vice-diretores, à Subsecretária de Planejamento e Inspeção de Ensino, aos gerentes de regionais de ensino e também aos Comandantes do Batalhão Escolar da Política Militar do DF. Além do problema da venda de bebidas em si, o Promotor que lançou essa Recomendação justificou a mesma:

CONSIDERANDO que o artigo 227 da Constituição Federal de 1988, dispõe acerca dos direitos fundamentais da criança e do adolescente e estabelece como dever jurídico da sociedade, do Estado e da família, colocar a criança e o adolescente a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão [...]. (RECOMENDAÇÃO N. 02, 2004)

A Recomendação n. 03, com a mesma data da precedente foi encaminhada para as escolas da Rede Particular de ensino do DF, aos seus diretores, com cópia ao Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do DF.

Esse tema que relaciona a venda de bebidas alcoólicas retorna em 2007, por meio da Recomendação n. 04, de 25 de setembro de 2007. Essa Recomendação explicita o problema de venda de bebidas alcoólicas no perímetro escolar, estipulando uma limitação de concessão de alvará de funcionamento para bares e similares. A mesma foi encaminhada ao Subsecretário das Cidades da Secretaria de Estado de Governo do DF, aos Administradores Regionais, ao Secretário de Estado de Segurança Pública do DF e assinada por cinco Promotores de Justiça. Essa Recomendação apresenta diversas leis infralegais, sobretudo os termos do Decreto n. 12.387/1990, que estabelece que

[...] compete à Polícia Militar do DF estabelecer entendimentos com as Administrações Regionais, visando disciplinar, onde não houver regra estabelecida, a proibição da mercancia ambulante e atividade comercial que de qualquer forma possa comprometer ou prejudicar a tranqüilidade e segurança de estabelecimentos escolares (art. 3º) [...]. (RECOMENDAÇÃO N. 04, 2007)

A Recomendação referente à venda de carteirinha estudantil trata do conflito entre a Medida Provisória n.º 2.208 e a Lei Distrital n.º 2.768, em que a norma federal deve sobrepor-se à norma distrital. Essa Recomendação foi motivada por uma representação anônima “em que se noticia que os cinemas do Distrito Federal só estão aceitando, para efeito de descontos nos ingressos, as carteiras estudantis expedidas pela UNE (União Nacional dos Estudantes) ou pela UMESB (União Metropolitana dos Estudantes Secundaristas de Brasília)” [...] (Recomendação n. 04, 2002). Essa Recomendação suspendeu a lei estadual, encaminhando a mesma inclusive para a Delegacia do Consumidor.

A locação de áreas públicas também foi alvo de Recomendações, sobretudo a respeito de contratos entre as APM e as direções das escolas públicas com as empresas prestadoras de serviços de telefonia celular. Segundo a Recomendação n. 11, de 13 de novembro de 2003, “tendo por objeto locação de terreno das escolas para a instalação e manutenção de estações de telecomunicações transmissoras de radiocomunicação, do tipo ERB, e equipamentos similares”. Essa Recomendação explica que

[...] esta Promotoria de Justiça tem recebido denúncias no sentido de que muitas Associações de Pais e Mestres e direções de escolas da rede pública estão locando terreno para instalação de ERB, sem observância das normas supracitadas [...];

CONSIDERANDO que a Portaria n.º 119, de 12 de março de 2002, da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, estabelece no artigo 3º que as Associações de Pais e Mestres têm como uma de suas finalidades “promover a obtenção de recursos financeiros para prestar assistência aos

educandos necessitados e complementar a manutenção do funcionamento da escola” não lhes outorgando poder para firmar nem prorrogar contratos no âmbito administrativo; (RECOMENDAÇÃO N. 11, 2003)

Destacamos que a Recomendação n. 11/2003 alerta que não é autorizado às APM firmar contratos em âmbitos administrativos. Entendemos que a gestão escolar é distinta da gestão de uma associação, mesmo que a mesma vise à manutenção do funcionamento da escolar.

Gadotti (2006) alerta que a lógica do mercado estabelece que a privatização é uma das maneiras de se diminuir os gastos com educação. Assim, a sociedade assume esse serviço no lugar do Estado. A transformação da educação em mercadoria e a incorporação dos mecanismos de mercado desresponsabilizam o Estado diante do dever de educar.

Silva (2005) compreende que o papel do Estado brasileiro nos anos 80 foi de executor de política nacional de educação e nos anos 90, o Estado tornou-se coordenador dessa política. Para essa autora, a natureza desse processo privatizador não está fora do Estado brasileiro, senão dentro de sua própria estrutura, bem como nos acordos pactuados com as forças econômicas e político-partidárias que o constituem historicamente.

Entre os Promotores entrevistados observamos que houve dois posicionamentos. O primeiro posicionamento foi contra a atuação de entidades não governamentais e parcerias privadas na escola, pois isso estaria diminuindo o espaço do público na escola. O segundo posicionamento é o de que a escola precisa de parceiros para que se fortaleça a rede de proteção à criança na escola. Eis os dois posicionamentos opostos segundo os entrevistados (E 07) e (E 08):

O Estado [...] faz estritamente o possível, o que não dá mesmo para não fazer mesmo (grifo nosso). Então é por isso que eu não concordo muito com o terceiro setor, porque eu acho que o terceiro setor está tomando a vez do Estado. Então esse negócio de “Amigo da Escola” eu não gosto disso porque o pai de família que tem o que fazer o que o Estado tem de fazer. Então a gente está tomando a vez do Estado. (E 07)

Precisa fazer parcerias (grifo nosso). [...] A Abrinq¹²⁷ é uma excelente parceira. [...] Buscar parcerias. É aquela questão, precisa daquele elo, aquela vinculação, aquele compromisso tanto dos governantes como dos operadores para acontecer aquela rede. (E 08)

O Promotor entrevistado (E 07) apresenta sua preocupação quando o terceiro setor

¹²⁷Fundação Abrinq criada em 1990 com o objetivo de mobilizar a sociedade para questões relacionadas à criança e ao adolescente.

está no lugar do Estado. O entrevistado (E 08) afirma que há parcerias excelentes. Um alerta mais contundente foi dado pelo entrevistado (E 13) quando o mesmo alerta que o Estado não pode se tornar refém do poder privado, tendo como exemplo o direito à saúde:

Por exemplo, no caso da terceirização do serviço de saúde. A gente não concorda. Eu não concordo. O Estado acaba ficando refém da iniciativa privada. **Serve para mostrar como a administração pública pode virar refém da iniciativa privada** (grifo nosso) e isso é inconcebível. (E 13)

Percebemos que a Recomendação n. 11, de 13 de novembro de 2003 não apresenta subjetivismo ao tratar das parcerias entre as escolas públicas e empresas privadas. Tal Recomendação nos pareceu muito explícita, bem distante da percepção de resolução e conflitos mediante a colocação da “capa do Batman” (E 04), pois a mesma Recomenda:

À Secretaria de Estado da Educação e aos **diretores** (grifo do autor) das escolas públicas da rede de ensino do Distrito Federal que:

- I) Abstenham-se de firmar contratos que tenham por objeto a locação de terreno das escolas para a instalação de estações de telecomunicações transmissoras de radiocomunicação, do tipo ERB¹²⁸, e equipamentos similares;
- II) Abstenham-se de renovar contratos que tenham por objeto a continuidade de locação de terreno das escolas para a instalação e manutenção de estações de telecomunicações transmissoras de radiocomunicação, do tipo ERB, e equipamentos similares;
- III) Orientar as Associações de Pais e Mestres sobre os óbices normativos pertinentes à locação acima referida;

As providências adotadas para cumprimento da presente Recomendação devem ser comunicadas à Promotoria de Justiça de Defesa da Educação no prazo de 15 (quinze) dias, observando-se, ainda, que o não atendimento da mesma implicará a tomada das medidas administrativas e judiciais cabíveis. (RECOMENDAÇÃO N. 11, 2003)

Dourado (2004) lembra que as lutas pela democratização das políticas educacionais, nos anos 80, são rearticuladas em defesa da escola pública, gratuita e de qualidade. Assim, verificamos que a CF/88, ao definir a gratuidade do ensino público em todos os níveis, como dever do Estado, reafirma o caráter público da educação. Esse autor

¹²⁸Estações Radio Base ou ERB são equipamentos que fazem a conexão entre os telefones celulares e a companhia telefônica.

relembra que do embate¹²⁹ das questões educacionais nos anos 90 se consolidou a nova LDBN/96 e destaca que “as escolas católicas, em especial, saem vitoriosas, pois garantem o ensino religioso na escola pública e ainda a destinação de verbas públicas às escolas confessionais, comunitárias e filantrópicas” (Dourado, 2004, p. 289).

Silva compreende que o Estado tornou-se “o promotor da privatização no campo social e educacional, enfraquecendo as instituições sociais, e algumas vezes se sobrepondo ao Congresso Nacional” (Silva, 2005, p. 260). Segundo essa autora, de maneira paralela o Estado ainda aperfeiçoa novas formas de clientelismo, especialmente nas relações com as entidades privadas na esfera educacional¹³⁰. Para essa autora é preciso desprivatizar o Estado brasileiro e a maneira de se realizar isso é disponibilizando aos cidadãos os instrumentos de controle social sobre as ações do Estado.

Em pesquisa desenvolvida por Souza (2007) sobre a reforma do Estado brasileiro e a cultura da gestão empresarial nas escolas públicas, a pesquisadora afirma que há contradição na definição de escola pública e privada por meio das falas dos alunos e gestores entrevistados. A autora apresenta a percepção de seus entrevistados, gestores e alunos de duas escolas públicas no DF como a escola pública aquela mais barata que as demais. Essa percepção é oriunda do fato de que apesar de termos uma escola pública gratuita haver taxas de APM ou APAM. Surgiu, então, em sua pesquisa a categoria “escola mista”. Para Souza a definição de escola mista é a de uma escola pública nos moldes de uma escola particular. Isso revela a coexistência de duas culturas que ocorrem dentro da escola: a cultura do caráter público da escola pública e a cultura da gestão empresarial da escola pública. Entretanto, a autora destaca que alguns alunos, cientes de que a escola pública deve garantir seu caráter público e não deve cobrar taxas, recorrem ao Ministério Público para a garantia da gratuidade da escola.

A Recomendação n. 05, de 10 de outubro de 2007, explicita o caráter gratuito da educação pública:

CONSIDERANDO que o artigo 208, I, VI, VII, da Constituição Federal estabelece que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia: de ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada,

¹²⁹Segundo Dourado (2004) esse embate se deu entre: a) os defensores do ensino público, gratuito, laico, representado pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública; b) Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Fenem), em tese, defendendo o setor particular leigo e confessional; c) Associação Brasileira de Educação Católica (AEC), Associação Brasileira das Escolas Superiores Católicas (ABESC) e a Campanha Nacional das Escolas da Comunidade (CNEC), representando as escolas católicas e comunitárias.

¹³⁰Silva (2005) cita como exemplo de entidades: fundações, institutos de ensino, empresários de equipamentos e informática, editoras, empreiteiras, empresas de propaganda oficial e empresas do setor de alimentação escolar.

inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria; de oferta gratuita de ensino noturno regular, adequado às condições do educando e atendimento ao educando, no ensino fundamental através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde [...]. (RECOMENDAÇÃO N. 05, 207)

Percebemos que o caráter gratuito da educação pública, por mais que seja afirmado e reafirmado na legislação, em documentos infralegais ou mesmo em Recomendações públicas tem de certa forma se perdido. Observamos que dos quatorze Promotores entrevistados que a metade deles teve sua formação referente à educação básica em escolas privadas, contra 21% que estudaram em escolas públicas e 21% em ambas. No que se refere ao ensino superior dos mesmos, temos 57% que estudaram em universidades públicas, 36% em universidades privadas e 7% em ambas. Na visão de um Promotor entrevistado:

O que dá muita angustia hoje é uma realidade que eu não imaginava existir dessa forma porque a escola pública que eu conheci não tem absolutamente nada a ver com que a gente enxerga hoje [...]Era um material muito legal, tinha expressão corporal e isso tudo se perdeu [...] (E 04)

A percepção que “tudo se perdeu” (E 04) pode estar relacionada a essa mistura do privado em instâncias públicas, fazendo com que se perda o referencial do público, que é comum e coletivo. Para o entrevistado (E 06) o público será garantido quando houver pessoas comprometidas por ele.

A educação faz parte da conquista dos direitos fundamentais. E é o que o nosso país precisa é de educação. É de educação séria. Ter pessoas sérias, comprometidas, responsáveis pela educação pública. (E 06)

Percebemos que a garantia de uma educação pública aponta para a educação como um direito humano, assim como afirma o entrevistado (E 04)

[...] porque os pais [...] trazem uma história emocional que é uma vivência conturbada com relação a problemas que não dizem respeito só à educação, diz a respeito à saúde [...] **e com muita dor não resolvida e a escola é o lugar onde eu vejo que esses pais, eles têm uma cara** (grifo nosso). (E 04)

Quando um dos entrevistados relata que não acontece direito à educação sem o direito à saúde¹³¹ e que os pais muitas vezes querem resolver todos os problemas de seus

¹³¹No Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais são considerados basicamente três direitos fundamentais: direito à educação, direito à saúde e direito ao trabalho. Nesta tríade, entendemos que são compreendidos todos os direitos humanos, isto é, direitos naturais de toda pessoa e essenciais à pessoa humana. Isto não desmerece a imensa importância aos direitos civis e políticos, sobretudo aqueles que se referem à

filhos por meio da escola, confirmamos que o direito humano à educação não se realiza sozinho, nem tampouco por meio de instâncias privadas atuando no espaço público.

Conclusão do Capítulo IV

No Capítulo IV apresentamos a análise das Recomendações expedidas entre 2001 e 2007 pelas Proeduc. O cidadão, ao se dirigir-se à Proeduc para uma reclamação, instiga uma ação dessas Promotorias. As Proeduc têm como instrumento de ação a Recomendação pública. Ao lançar uma Recomendação para o Poder Executivo, provoca um movimento na gestão escolar no sentido de propor uma correção da mesma, uma adaptação e até uma possível alteração na condução de pontos operacionais de uma política pública educacional.

Primeiramente, explicamos o sentido da Recomendação, problemas com a terminologia “recomendar” e a compreensão que os Promotores de justiça têm desse instrumento de ação do MP. Há ambigüidades quanto à compreensão desse instrumento porque alguns Promotores acreditam que ela pode provocar um início de diálogo entre o MP e o Poder Executivo. Outros Promotores pensam que a Recomendação é uma ordem e deve ser cumprida pela sua obviedade, como uma lei.

Em seguida relatamos os processos de elaboração de uma Recomendação, seus autores e destinatários. Destacamos que as Recomendações têm uma fundamentação legal, inclusive para orientar os gestores e o Poder Executivo e os entrevistados acreditam que as mesmas trazem bons resultados quando há disposição política dos gestores em acatá-las.

Assim, ao longo desse Capítulo I destacamos algumas visões de entrevistados sobre direito à educação para finalmente, a leitura pormenorizada de todas as Recomendações expedidas pela Proeduc entre 2001 e 2007 nos levou uma categorização de acordo com a atuação da Proeduc na garantia do direito à educação no DF. Percebemos que o maior número de Recomendações destinou-se a uma atuação no sentido de garantir a permanência do aluno na escola com qualidade de ensino, seguido por uma atuação no sentido de se garantir o acesso à educação, participação na gestão escolar e a garantia de um espaço público na escola pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Introdução

Esse estudo objetivou compreender o direito à educação por meio da atuação das Proeduc e de suas Recomendações públicas expedidas entre 2001 e 2007. A nossa principal questão de pesquisa foi: em que consiste a atuação das Promotorias de Justiça e de Defesa da Educação do Distrito Federal e Territórios, no sentido de promover o direito à educação, no período de 2001 a 2007?

Considerando muito amplo o campo das políticas públicas educacionais e o direito à educação um tema complexo, deparamo-nos ainda com as seguintes questões: como os Promotores de justiça compreendem o direito à educação, em sua atuação concreta? Quais os principais princípios do direito à educação de que lançaram mão os Promotores em suas Recomendações públicas? As Proeduc favorecem a participação dos cidadãos para que as políticas públicas educacionais garantam o direito à educação no Distrito Federal? As Proeduc têm influenciado a gestão escolar, em nível local, e a elaboração e implementação das políticas públicas educacionais, em nível regional?

Organizamos nossas considerações finais em três tópicos a fim de responder às nossas questões de pesquisa: a) a atuação das Proeduc no sentido de promover o direito à educação no DF entre 2001 e 2007; b) os princípios de direito à educação no DF a partir das entrevistas semi-estruturadas realizadas e das sessenta e quatro Recomendações analisadas e c) a relação entre as Proeduc, a gestão escolar e participação do cidadão do Distrito Federal para que as políticas públicas educacionais garantam o direito à educação.

1 A atuação das Proeduc no sentido de promover o direito à educação no DF

Nessa pesquisa estabelecemos três períodos distintos de atuação das Proeduc, entre 2001 e 2007. O primeiro período, entre 2001 e 2002 foi marcado por denunciamentos e uma atuação mais abrangente da primeira Proeduc. No segundo período, entre 2003 e 2005, a segunda Proeduc foi criada, houve a judicialização de diversos conflitos e muitas Recomendações expedidas. Entendemos pelas falas dos entrevistados que judicialização dos conflitos se mostrou em alguns casos um caminho mais lento para efetivação do direito à educação, justamente por encontrar um Poder Judiciário moroso. Assim, judicializar significa

não dialogar, mas aguardar que outro Poder julgue uma situação que poderia ser resolvida por meio de um diálogo ou por meio da participação de outras instâncias coletivas. O terceiro momento das Proeduc, os anos de 2006 e 2007 foi marcado por uma organização das Proeduc, e a retomada de diversas atividades extrajudiciais, uso de Termos de Ajustamentos de Conduta, visitação a escolas, doação de livros a bibliotecas, entre outras atividades. Destacamos que as Proeduc nesse período contaram com seus Promotores de justiça titulares não houve rodízio de Promotores nesse momento. Percebemos um período de reaproximação com a SEEDF, na tentativa de retomar um possível diálogo interinstitucional.

Detectamos movimentos de avanços em prol da garantia do direito à educação no DF com a criação das Proeduc. Reconhecemos que se por um lado houve avanços, inclusive momentos de possível diálogo entre a SEEDF e as Proeduc, os mesmos podem gerar certo enfraquecimento de instituições coletivas escolares mediante a ingerência das Proeduc em questões internas da gestão escolar.

Constatamos que a atuação das Promotorias de Justiça e de Defesa da Educação do Distrito Federal e Territórios, no sentido de promover o direito à educação, no período de 2001 a 2007 esbarraram em algumas limitações. A principal limitação para que as Proeduc promovessem o pleno direito à educação foi o fato de a relação entre as Proeduc e a SEEDF ter sido mais tensa que dialógica nesse período. Destacamos três razões que no nosso entender refletem esse diálogo tensionado entre essas instituições, a saber:

a) A primeira razão desse diálogo tensionado está relacionada ao fato de o MP, suas Promotorias e a atuação das mesmas serem muitas vezes desconhecidos do cidadão. O cidadão não reconhece o MP dentro da estrutura do Estado capitalista brasileiro. O cidadão confunde o MP com o Poder Judiciário e acredita que terá acesso à Justiça se recorrer a essa instituição. O MP tem envidado esforços no sentido de divulgar sua atuação, entretanto percebemos tais esforços não atingiram ainda toda comunidade escolar.

b) A segunda razão desse diálogo tensionado entre a SEEDF e as Proeduc está relacionada à própria estrutura do MP que garante a substituição imediata do Promotor de justiça por um Promotor de justiça adjunto. Essas constantes substituições de Promotores acarretaram um rodízio de Promotores nas Proeduc em seus primeiros anos de atuação. Não somente esse rodízio interrompeu atividades em longo prazo, mas o fato de termos tido nessa Promotoria alguns Promotores que permaneceram por semanas apenas, também inviabilizou atividades em médio ou longo prazo.

c) A terceira razão desse diálogo tensionado está relacionada à perspectiva de muitos Promotores de que a “Promotoria deve ter a cara do Promotor” (E 14). Esse senso

comum enfraquece um dos princípios constitucionais do MP, o princípio da unidade, e pode transformar o espaço público e comum pode tomar feições particulares e pessoais. Reiteramos que as Proeduc e a SEEDF estão inseridas em um contexto de Estado brasileiro marcado por ordenamentos patrimonialistas que contribui para essa idéia de uma Promotoria ter o perfil de um Promotor. Acreditamos que as Promotorias não devam ter o perfil de um Promotor, pois é um espaço público, comum e sem proprietários pessoais. Entendemos que as Promotorias especializadas em Educação atuariam melhor com caso houvesse um maior apoio de uma equipe multidisciplinar para que os problemas referentes ao direito à educação fossem profundamente compreendidos em suas multicausalidades. Relembramos que nossos entrevistados relataram que há muito trabalho nas Proeduc e necessidade constante de funcionários.

Constatamos que o MP e suas Promotorias, órgão fiscalizador, com sua autonomia tem sido chamado de quarto poder. Acreditamos que essa instituição tem um poder de requisição, diligências, investigação, notificação, entre outros. Isso reflete no fato de a Recomendação, ao invés de servir como uma ponte para um possível diálogo entre as Proeduc e a SEEDF, poder ter sido percebida como uma atitude unilateral, uma ordem. A “fiscalização com parceira” (E 10) nos pareceu difícil dentro dessa relação de poder entre as Proeduc e a SEEDF.

Ao considerarmos as atribuições institucionais do MP e de suas Promotorias compreendemos que o mesmo representa o cidadão e também o Estado. Isso nos reporta à uma concepção dialética da sociedade apresentada por Lyra Filho (1982). Esse autor sugere também que, para chegarmos a uma concepção dialética do direito, teremos de rever antes de tudo a concepção dialética da sociedade, bem como buscar a totalidade em movimento, onde se manifesta a “essência” do fenômeno jurídico. Essa “essência” do direito exige a mediação em que os retratos históricos se ponham em movimento.

Apesar de pretender ser a voz do cidadão, encontramos o MP e suas Promotorias possuidores de dependências físicas com um forte aparato policial que reforça diante do cidadão o poder de Estado, que pode intimidar, muitas vezes, o cidadão. Quando o MP pretende defender o cidadão, na luta contra o próprio Estado, esse é simultaneamente o próprio Estado com seu poder de polícia e de constrangimento. Percebemos uma contradição quando o mesmo pretende ser a voz do cidadão, ao mesmo tempo em que é o Estado, com todo seu aparato policial.

Assim, acreditamos que as Proeduc e a SEEDF teriam uma relação mais dialógica, não tão tensa, caso houvesse amplas ocasiões de debates e momentos de avaliação e de

retomada, de mudança de rumos, visando à construção de cidadania e à qualidade de ensino na educação no Distrito Federal. Percebemos que o possível diálogo entre as Proeduc e a SEEDF seria importante na medida em que surgem movimentos geradores de mudança de rumos visando à qualidade de ensino e possivelmente a qualidade social¹³² da educação. Em nosso entendimento essa relação dialógica entre as Proeduc e a SEEDF, poderia se concretizar por meio de Recomendação pública, compreendendo esse instrumento como uma ponte para um diálogo e não uma ordem.

2 Princípios de direito à educação no DF a partir das Recomendações e entrevistas

O direito à educação envolve uma luta constante entre a sociedade e o Estado. Uma grande dificuldade em se compreender a dialética do direito proposto por Lyra Filho está no caráter de luta e de processo que envolve o direito. Dentro dessa perspectiva de luta, compreendemos que a garantia de justiça social não é apenas uma conquista individual, mas fruto de uma conquista da coletividade.

Percebemos que há uma crescente demanda de direitos e de ampliação de direitos da sociedade. Há, também, por parte da sociedade civil, uma busca para maior participação. Somos testemunhas que nos dias de hoje o direito surge como uma expressão possível da comunicação entre o indivíduo e a comunidade.

Assim, a lei quando fica sob o controle daqueles que comandam o processo econômico, na qualidade de proprietários dos meios de produção, beneficia poucos somente. Isso quer dizer que a lei não está imune a contradições¹³³. Esse autor sugere inclusive o termo antidireito. O direito seria o que é correto e a negação do direito seria o antidireito, aquilo que foi deturpado pelos interesses de classe e do poder estabelecido. Daí a constatação apresentada por Arantes (1999) de que o Ministério Público tem agido sempre contra o próprio Estado, pois é o Estado que tem violado o direito.

A concretização do direito à educação passa por um alargamento do foco do direito. O direito é conquistado por meio das lutas sociais e da existência não apenas de indivíduos que são sujeitos de direito, mas também de sujeitos coletivos de direitos. Alargar o

¹³²Segundo Mendonça (s/data) quando nos referimos em qualidade social há uma oposição à qualidade baseada em mérito individual, idéia alicerçada no individualismo como princípio do pensamento liberal. Tratamos da qualidade pela coletividade.

¹³³Lyra Filho (1982) destaca que há pacotes legislativos que são elaborados e aprovados pela simples conveniência do poder em exercício.

foco do direito significa abranger as pressões coletivas provenientes da sociedade civil, das instituições não ligadas ao Estado, de grupos oprimidos, de determinados sindicatos, partidos, setores de igrejas e outras associações de engajamento mais progressista. Lyra Filho alerta que aprisionar o direito é torná-lo um conjunto de normas estatais e padrões de conduta impostos pelo Estado.

Os princípios de direito à educação depreendidos pelas falas dos Promotores de justiça e nas Recomendações analisadas foram expressos por meio da atuação da Proeduc no sentido de: a) garantir o acesso à educação; b) garantir a permanência do aluno na escola com qualidade de ensino; c) garantir a participação na gestão escolar; e d) finalmente garantir o caráter público da escola pública.

As Proeduc, ao expedirem suas Recomendações entre 2001 e 2007, pretenderam garantir o direito à educação no DF, muitas vezes de maneira pontual, rápida e precisa, mas não temos ainda dados para afirmar que essa instituição teve um olhar minucioso sobre as políticas públicas de Estado, ao longo desse período. Constatamos que algumas Recomendações se referiram às políticas públicas de forma mais ampla, porém a maioria referiu-se aos instrumentos e a operacionalização da ação do Estado.

Houve interpretações díspares do sentido de Recomendações públicas. Alguns entrevistados afirmaram que a Recomendação é um processo, diálogo e outros acreditam que essa é uma ordem a ser obedecida, uma atitude unilateral, inclusive uma obviedade. As Recomendações ao longo desse período tiveram características diferentes, evidenciando os diferentes entendimentos sobre esse instrumento. Percebemos que a Recomendação pública, pôde servir em alguns momentos de mediação entre o MP e o Poder Executivo e em outros momentos, serviu de instrumento de força e constrangimento. Compreendemos as Recomendações como uma atividade extrajudicial do MP que em tese poderia ser mediadora entre o direito/ o cidadão/ o Estado. Compreendemos que a atuação das Proeduc ficou limitada quando entendeu o direito à educação como uma questão pontual, de apenas um aluno, de uma escola específica ou de uma determinada comunidade escolar.

3 A relação entre a gestão escolar, participação e as Proeduc entre 2001 e 2007

Percebemos que apesar das limitações das Proeduc, o possível diálogo entre as Proeduc e a SEEDF poderia criar um movimento para favorecer a participação dos cidadãos em busca de seus direitos, propiciando novas conquistas, talvez novos direitos ou garantindo

os que já foram adquiridos. Constatamos que no DF o cidadão dirigiu-se às Proeduc para resolver suas pendências, muitas vezes individuais, sem a compreensão mais ampla sobre a política educacional.

A relação entre as Proeduc e gestores escolares encobre algumas contradições, pois quando o gestor quando atende uma determinação do MP, local, individualmente, para mudanças operacionais no âmbito de sua escola reforça o poder do MP e saídas individuais. Essa ação pode inclusive estar desarticulada das ações coletivas, das ações propostas pelos sindicatos, associações, colegiados que representam os diversos segmentos escolares.

Entendemos que o fato de o gestor agir de maneira isolada, privilegiando saídas individuais opõe-se à visão de Gramsci realizada pela leitura de Mordente. As soluções dentro de uma perspectiva gramsciniana visam superar o isolamento, promover a qualificação coletiva e se organizar contra a individualização, a precarização, a fragmentação e a intensificação do trabalho. Assim, compreendemos o fato de o MP e suas Promotorias defenderem o cidadão e o Estado interferindo diretamente na gestão escolar, pode fragilizar não somente a própria gestão escolar, mas também as instâncias coletivas escolares.

Compreendemos que houve um movimento em relação à defesa do direito à educação com a criação das duas Proeduc. Contudo acreditamos ser precipitado afirmar que as Recomendações públicas expedidas pelas Proeduc têm corrigido políticas públicas de Estado, no sentido de garantir acesso, permanência com qualidade, participação e o espaço público da escola pública. O direito à educação é mais amplo que a resolução de querelas individuais, delineadas em uma relação jurídica presente.

Modelos empresariais de gestão são levados à educação pública e essa relação de consumo e clientelismo, camuflada em parcerias institucionais presente nas instâncias públicas de ensino do DF reforçam nas Proeduc uma ação baseada em inspeções e busca por planejamento nas escolas. O enfoque de um modelo de gestão escolar que privilegia a técnica em detrimento da compreensão política de gestão enfraquece instâncias coletivas de decisões. Concordamos com os Promotores entrevistados quando os mesmos afirmaram que o MP não deve estar presente para atrapalhar a atuação do gestor público. Entretanto, quando as Proeduc interferem na gestão escolar com suas Recomendações ou mesmo quando ela medeia questões educacionais pelo cidadão, constatamos que esse cidadão tutelado ainda não se torna partícipe na construção de políticas públicas educacionais no DF.

Destacamos, ainda, que a pesquisa registrou as Recomendações desenvolvidas pelas Proeduc em período limitado de tempo. Durante e após esse período outras atividades foram certamente desenvolvidas, aprimoradas, outras criadas, assim como podem ter surgido

outras demandas pela garantia do direito à educação. Temos ciência que há diversas atuações nas Proeduc que procuraram garantir esse direito, entretanto optamos em fazer um recorte na atuação das Proeduc.

Procuramos compreender as Proeduc como parte de um todo: as Proeduc como parte do MPDFT e o esse como integrante de um Estado. Percebemos que as Proeduc não estão isoladas e se integram com outras Promotorias especializadas do MPDFT. Isso fez com que tivéssemos uma visão do direito à educação como um dos direitos sociais, tendo em vista que sem o direito à saúde, por exemplo, não podemos atingir plenamente o direito à educação. Procuramos ter uma visão do todo e não isolar o direito à educação no DF, mas compreendê-lo como um direito humano e social.

Percebemos que o MP e suas Promotorias, ao defenderem o Estado democrático de direito podem auxiliar a garantir direitos já adquiridos, avançar e favorecer o alargamento de direitos dos cidadãos brasileiros. Entretanto, surgem contradições quando o MP e suas Promotorias utilizam instrumentos de atuação que podem gerar constrangimentos ao impor ajustes de condutas aos gestores escolares.

Esperamos que esse estudo possa ter contribuído para desvelar a relação entre as Proeduc e a SEEDF, a compreensão do que é o Ministério Público, bem como a atuação das Proeduc a fim de garantir a efetivação do direito à educação no DF. Concordamos com Lyra Filho ao afirmar que “os resultados de uma pesquisa permanecem abertos, provisórios e perfectíveis” (Lyra Filho, 1984, p. 06).

Consideramos que o MP e suas duas Promotorias especializadas em Educação, ao fiscalizarem e atuarem na garantia do direito à educação no DF, não solucionam os problemas educacionais, mesmo que tiveram pretendido fazê-lo, ainda que com o apoio de toda estrutura do MPDFT. Entretanto, quando as Proeduc fortalecem as demais instâncias de participação coletiva da comunidade escolar – Conselhos Escolares, associações, grêmios – tornam-se um verdadeiro apoio para a garantia de acesso à escola, a permanência nos estudos e a conclusão da Educação Básica em uma instituição pública com qualidade de ensino e gestão democrática.

REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário jurídico brasileiro**. 13ª ed. atual., rev. e amp. – São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 2006.

ADRIÃO, Theresa e PERONI, Vera (orgs). **O público e o privado na educação**: interfaces entre o estado e a sociedade. – São Paulo: Xamã, 2005.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos de Estado**: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado (AIE). Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985, 2ª edição.

ALVES-MAZOTTI, Alda Judith e GEWANDEZNAJDER, Fernando. **O Método nas Ciências Naturais e Sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2004.

ARANTES, Rogério Bastos. **Direito e Política**: O Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v.14, n.39, págs. 83-102, 1999.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **A Educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 2001.

_____, Janete Maria Lins de. O Estado, a política educacional e a regulamentação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto e AGUIAR, Márcia Ângela da S. (orgs.) **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. – 4ª ed. – São Paulo: Cortez, 2004. págs. 17-41.

BALABAN, Daniel Silva. A importância de conselhos de alimentação escolar: o controle de políticas públicas sob a ótica da cidadania. In: SOUZA, Donaldo Bello de (org.) **Acompanhamento e Controle Social da Educação**: fundos e programas federais e seus conselhos locais. – São Paulo: Xamã, 2006, p. 29-40

BALAUDÉ, Jean-François. Instituer le bien: la problématique philosophique de la justice dans l'Antiquité (Platon, Aristote, Épicure). In: WOTLING, Patrick. **La Justice**. Paris: Vrin, 2007.

BANDARRA, Leonardo Azeredo. Carta do Procurador Geral de Justiça. Correio Braziliense, 10 de dezembro de 2006. Acesso www.mpdft.gov.br em 07 de março de 2008 às 19h45.

BEHRING, Elaine Rossetti & BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006. – (Biblioteca básica do serviço social; v.2)

BENEVIDES, Maria Victoria. **O direito humano à educação**. Conferência na sessão de abertura do Seminário sobre O Direito Humano à Educação e seus novos desafios. USP – São Paulo, 11 e 12 de dezembro de 2007.

BERCOVICI, Gilberto. O Planejamento e a Constituição de 1988. In SCAFF, Fernando Facury (org). **Constitucionalizando direitos**. 15 anos da Constituição de 1988. Rio de Janeiro . São Paulo: Renovar, 2003, págs. 305-328.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais**. 4ª ed. São Paulo, Cortez, 2005. – (Coleção Questões da Nossa Época; v.56)

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Nova ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. – 4ª reimpressão.

_____, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 12ª edição.

BOGDEN, Robert e BIKLEN, Sari. **Investigação Qualitativa em Educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto Editora, 1994.

BORDIGNON, Genuíno e GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão da Educação**: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto e AGUIAR, Márcia Ângela da S. (orgs.) **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. – 4ª ed. – São Paulo: Cortez, 2004. págs 148-179.

BOTO, Carlota. A Educação escolar como direito humano de três gerações: identidades e universalismos. In: **Educação e Sociedade**. Revista de Ciência da Educação. Campinas, v. 26, n. 92, 2005. págs 777-798.

BRASIL (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

_____(1990). Lei n.8069/90, Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

_____(1996). Lei n. 9394/96, Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

_____,Ministério Público da União. Define as atribuições das Promotorias de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e dá outras Providências. Portaria nº 500, de 25 de maio de 2006.

_____,Ministério Público da União. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993.

_____,Projeto de Lei nº 7.298, de 2006. Dispõe sobre o subsídio do Procurador Geral da República.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. **Direito à educação e o Ministério Público**. Boletim OPA – Informativo pelo Direito à Educação- Mensal – Ano III n. 32 – Janeiro de 2007 (www.acaoeducativa.org/acaonajustica, acesso em 30/01/2007).

COLETÂNEA DE LEGISLAÇÃO DO MPDFT. Centro de Estudos Técnico-Jurídico do MPDFT. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Brasília, 2003.

CONHEÇA O MPDFT. CD Institucional.Brasília, 2005.

CONSULTA SOBRE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL: o que pensam e querem os sujeitos deste direito. São Paulo: Cortez, 2006.

COSTA, Alexandre Bernardino. **Desafios da Teoria do Poder Constituinte no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Faculdade de Direito/UFMG, 2005. Tese de Doutorado.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da e Lima, Isabel Maria Sampaio Oliveira. Estatuto e LDB: Direito à Educação. In: **Encontros pela Justiça na Educação**. Brasília, 2000; págs. 182-206.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e Contradição**. São Paulo: Cortez, 1989.

_____, Carlos Roberto Jamil. Os Conselhos de Educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto e AGUIAR, Márcia Ângela da S. (orgs.) **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. – 4ª ed. – São Paulo: Cortez, 2004. págs. 43-60.

_____, Carlos Roberto Jamil. **Legislação Educacional Brasileira**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, 2ª edição.

CYRINO, Públio Caio Bessa. Sistema de Garantias da Infância e Juventude: o papel articulador dos Conselhos de Direito e dos Conselhos de Educação. In: **Encontros pela Justiça na Educação**. Brasília, 2000; págs. 144-181.

DAWALIBI, Marcelo. **Ministério Público: fundamentos constitucionais e legais; estrutura e organização**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

DIGIÁCOMO, Murilo José. Instrumentos Jurídicos para Garantia do Direito à Educação. In: LIBERATI, Wilson Donizetti. **Direito à Educação: uma questão de justiça**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA.

DISTRITO FEDERAL, Ato de criação da Proeduc. n/ano: 0056/200, de 31 de janeiro de 2000.

_____, Ato de criação da 2ª Proeduc, n/ano: 0413/2003, de 15 de abril de 2003.

DOCUMENTO NORTEADOR DO I SIMPÓSIO DE EDUCAÇÃO BÁSICA. Anped. Brasília, 2006.

DOURADO, Luiz Fernandes. O público e o privado na agenda educacional brasileira. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto e AGUIAR, Márcia Ângela da S. (orgs.) **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. – 4ª ed. – São Paulo: Cortez, 2004. Págs 281-294.

ESTEVÃO, Carlos Alberto Vilar. **Justiça e Direito à Educação**. Revista Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE. 2001. Porto Alegre, v.17, n. 01, p. 11-26.

_____, Carlos Alberto Vilar. **Educação, Justiça e Direitos Humanos**. Revista Educação e Pesquisa. 2006, v. 32, n. 1, p. 85-101.

EWALD, François. **L'Etat Providence**. Paris: Bernard Grasset, 1986.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Hollanda. **Pequeno Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Editora Nacional. 11ª ed. 13ª impr. 1987.

FERNANDES, Ângela Viana Machado. Cidadania, Democracia e Cultura Política: Brasil e Espanha em análise. In VAIDERGNON, José (org). **O direito a ter direitos**. Campinas, SP: Autores Associados; Araraquara, SP: Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP, 2000. – (Coleção polêmicas do nosso tempo; 74).

FIORAVANTI, Maurizio. **Constitucion**. De la antigüedad a nuestros dias. Madrid: Editorial Trotta, 2001.

FREITAG, Bárbara. **Escola, Estado e Sociedade**. São Paulo: Moraes, 1980.

FREIRE-MAIA, Newton. **A ciência por dentro**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1990.

GADOTTI, Moacir. **Escola Cidadã**. 11ª ed. ver.e ampl. São Paulo: Cortez, 2006. (Coleção Questões da Nossa Época: v. 24).

GRACINDO, Regina Vinhaes. **Democratização da educação e educação-democrática: duas faces de uma mesma moeda**. Caderno Linhas Críticas. Universidade de Brasília. Faculdade de Educação, v. 01 (dez 1995). Brasília: UnB, 1995.

HABERMAS, Jürgen. **L'avenir de la nature humaine: vers un eugénisme liberal?** Paris: Gallimard, 2002.

_____, Jürgen. **A era de transição**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HOFFLING, Eloísa de Mattos. **Estado e Políticas Públicas Sociais**. São Paulo, Caderno CEDES, Ano XXI, n. 55, novembro de 2001. Disponível em www.scielo.gov.br (acesso em 04 de agosto de 2006)

[HTTP://WWW.ANPAE.ORG.BR](http://WWW.ANPAE.ORG.BR) (acesso em 12 de janeiro de 2006)

[HTPP://WWW.ANPED.ORG.BR](http://WWW.ANPED.ORG.BR) (acesso em 15 de dezembro de 2006)

[HTTP://WWW.MPDFT.GOV.BR](http://WWW.MPDFT.GOV.BR) (acesso em 26 de novembro de 2006 e em 10 de fevereiro de 2008)

[HTTP://WWW.DHNET.ORG.BR/DADOS/RELATORIOS/DH/BR/PIDESC.HTML](http://WWW.DHNET.ORG.BR/DADOS/RELATORIOS/DH/BR/PIDESC.HTML) (acesso em 06 de março de 2007)

[HTTP://WWW.CIDH.ORG.BASICOS/BASE4HTM](http://WWW.CIDH.ORG.BASICOS/BASE4HTM) (acesso em 06 de março de 2007)

[HTTP:// WWW.ACAOEDUCATIVA.ORG.BR/OPA.05](http://WWW.ACAOEDUCATIVA.ORG.BR/OPA.05). (acesso em 06 de março de 2007)

IHERING, Rudolf von. **A luta pelo direito**. São Paulo: Martin Claret, 2006. (Coleção A Obra-prima de Cada Autor, v. 47).

INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/censo/cidadessat/xtras/perfil.php>>. Acessado em 08

de março de 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA/MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (Inep/MEC). Sistemas de Estatísticos Educacionais: Resultados do Censo Escolar 2007 – Educacenso. Disponível em <http://www.inep.gov.br/básica/censo/escolar/matricula/censoescolar_2007>. Acessado em 08 de março de 2008.

KANT, Emmanuel. **Réflexions sur l'éducation**. Paris: Librairie Philosophique J. Vrin, 8ème édition, 2004.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LAROUSSE. **Le Petit Larousse Illustré 1985**: Dictionnaire encyclopédique pour tous. Paris: Librairie Larousse.

LEBRUN, Gerard. **O que é poder**. São Paulo: Brasiliense, 2004. –(Coleção Primeiros passos n. 24) 5ª reimpre. da 14ª ed. de 1995.

LELES, Maura da Aparecida. **A participação dos estudantes na gestão da escola**. Brasília: Faculdade de Educação/UnB, 2007. Dissertação de Mestrado.

LOCKE, John. **Quelques pensées sur l'éducation**. Paris: Librairie Philosophique J. Vrin, 2007.

LOMBARDI, José Claudinei, JACOMELI, Mara Regina e SILVA, Tânia Mara (orgs). **O público e o privado na história da educação brasileira**: concepções e práticas educativas. – Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR; Unisal, 2005 (Coleção Memória da educação).

LOPES, Júlio Aurélio Vianna. **A invasão do Direito**: a expansão jurídica sobre o Estado, o mercado e a moral. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

LUHMANN, Niklas. **A Constituição como aquisição evolutiva**. 1990 (Tradução acadêmica não revisada pelo autor. Por Menelick de Carvalho Netto, Giancarlo Corsi e Raffaele de Giorgi. Notas de rodapé traduzidas da versão em italiano por Paulo Sávio Peixoto Maia.Memo.)

LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986. (Temas Básicos de Educação e Ensino)

LUKÁCS, Georg. **História e Consciência de Classe**: estudos sobre a dialética marxista. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

_____, Roberto. **Por Que Estudar Direito, Hoje?**Edições Nair Ltda. 1984, p. 05-34.

_____, Roberto. **Pesquisa em que direito?** Edições Nair Ltda. 1984a. Brasília, DF. Texto integral da conferência lida, em parte, na sessão de encerramento do Seminário sobre

Pesquisa em Direito do Departamento de Ciências Jurídicas da PUC-RJ.

_____, Roberto. Normas Jurídicas e outras Normas Sociais. In SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. Org.:(colaboradores) Alayde Sant'anna...[et all] **O Direito Achado Na Rua**. 3. ed. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1990, págs 51-56.

LOMBARDI, José Claudinei. Público e privado como categorias de análise da educação? Uma reflexão desde o marxismo. In: LOMBARDI, José Claudinei, JACOMELI, Mara Regina M., SILVA, Tânia Mara T. da (orgs.). **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas, SP: Autores Associados; Histedbr; Unisal, 2005 (Coleção Memória da educação)

MACHADO JUNIOR, César Pereira da Silva. **O direito à educação na realidade brasileira**. São Paulo: LTr, 2003.

MALISKA, Marcos Augusto. **O direito à educação e a Constituição**. Porto Alegre, Sergio Antônio Fabris Editor, 2001

MARCHAND, Patrícia. **Direito ao ensino médio no ordenamento jurídico brasileiro**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. – v. 23, n. 1, p. 13-28, jan./abril. 2007

MAZZILLI, Hugo Negrão. Os interesses transindividuais: sua defesa judicial e extrajudicial. In: Konzen, Armando ...[et al.]. - **Encontros pela Justiça na Educação**. Brasília: MEC, Fundescola, 2000; págs. 683-711.

MENDONÇA, Erasto Fortes de. **A regra e o jogo: Democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas, SP: FE/Unicamp; R. Vieira, 2000.

_____, Erasto Fortes de. **Inclusão e Sucesso escolar: elementos para formulação de indicadores de qualidade social da educação**. 2007. Mimeo.

MORAIS, José Luis Bolzan de. Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça: uma visão contemporânea. In: **Encontros pela Justiça na Educação**. Brasília, 2000; p. 01-41.

MORDENTI, Raul. **Gramsci nell'epoca della globalizzazione e del neoliberalismo**. Belo Horizonte, 22 a 24 de agosto de 2007. Texto integral da Conferência na sessão de encerramento do IV Simpósio Trabalho e Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais.

MULLER, Pierre & Surel, Yves. **L'Analyse des Politiques Publiques**. Paris: Editions Montchrestien, 1998.

NOSELA, Paolo. **A escola de Gramsci**. 3ª ed. ver. e atual. São Paulo; Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto e AGUIAR, Márcia Ângela da S. (orgs.) **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. – 4ª ed. – São Paulo: Cortez, 2004. págs 92-112.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. O Direito à Educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de e ADRIÃO, Theresa. **Gestão Financiamento e Direito à Educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. 2ª ed. São Paulo: Xamã, 2002.

OUTHWAITE, William e BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

PARO, Vítor Henrique. O princípio da escola democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de e ADRIÃO, Theresa. **Gestão Financiamento e Direito à Educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. 2ª ed. São Paulo: Xamã, 2002.

PARRAZ, Ivonil. **A possibilidade de reivindicar direitos em Rousseau**. Acesso em 26/06/2007. www.fesmpdft.org.br/imprima.asp?id=1683

PERONI, Vera Maria Vidal. Financiamento da escola à luz do novo papel do Estado: o caso do Rio Grande do Sul. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. RBPAAE – v. 22, n. 2, p. 197-227, jul./dez. 2006.

PINTO, Álvaro Vieira. **Ciência e Existência**: problemas filosóficos da pesquisa científica. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979. 3ª ed.

PINTO, José Marcelino de Resende. **Financiamento da educação do Brasil**: da vinculação constitucional à construção de uma escola com padrões mínimos de qualidade. Revista Linhas Críticas. Universidade de Brasília. Faculdade de Educação, v. 11, n. 20, p. 93-102, jan/jun, 2005.

PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO ESTADO, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília: Presidência da República. Imprensa oficial, 1995.

RANIERI, Nina Beatriz. **Educação Superior, Direito e Estado**: na Lei de Diretrizes e Bases. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, FAPESP- EDUSP, 2000.

REY, Fernando Gonzalez. **Pesquisa Qualitativa em Psicologia**: caminhos e desafios. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2005.

SAES, Décio Azevedo Marques de. **Obstáculos políticos à concretização do direito à educação no Brasil**. Revista Linhas Críticas. Universidade de Brasília. Faculdade de Educação, v. 12, n. 22, p. 23-40, jan/jun, 2006.

SANDER, Benno. **Administração da Educação no Brasil**: genealogia do conhecimento. Brasília: Líber Livro, 2007.

SAVIANI, Demerval. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. – (Coleção memória da educação)

SEIGNEUR, Georges Carlos Fredderico Moreira. **O Ministério Público e as Funções de Direito Privado**. Brasília, 2003. Mimeo.

SILVA, Maria Abádia. **Intervenção e Consentimento**: a política educacional do Banco

Mundial. Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo: Fapesp, 2002.

_____, Maria Abádia. O Consenso de Washington e a privatização na educação brasileira. *Revista Linhas Críticas*, Universidade de Brasília, Faculdade de Educação. Brasília, v. 11, n.20, p. 255-264, jul./dez. 2005.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. **Direito à educação e o Ministério Público: uma análise da atuação de duas Promotorias de Justiça e Juventude do interior paulista**. São Paulo: Faculdade de Educação/USP, 2006. Dissertação de Mestrado.

SOUSA, Jessé. **Efeitos ópticos da nossa miséria**. O Estado de São Paulo, 12 de novembro de 2006.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo. **Sociologia Jurídica: condições sociais e possibilidades teóricas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 2002.

_____, José Geraldo. **O acesso ao Direito e à Justiça, os Direitos Humanos e o Pluralismo Jurídico**. International Conference on Law and Justice in the 21st Century, Coimbra, 29-31 maio de 2003.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Crítica à Razão Indolente: contra o desperdício da experiência**. 5ª e. – São Paulo: Cortez, 2005.

_____, Boaventura de. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SOUSA, Rosa de Fátima de. **O direito à educação: lutas populares pela escola em Campinas**. Campinas: Editora da Unicamp: Área de Publicações CMU/Unicamp, 1998 (Coleção Campiniana, 18)

SOUZA, Leila Darc. **A reforma do Estado e a cultura da gestão empresarial na escola pública**. Brasília: Faculdade de Educação/UnB, 2007. Dissertação de Mestrado.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais: Afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. 2ª reimpressão: 2006

TENZER, Nicolas. **La Politique**. Paris: Presses Universitaires de France, 1993.

VAIDERGNON, José (org). **O direito a ter direitos**. Campinas, SP: Autores Associados; Araraquara, SP: Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP, 2000. – (Coleção polêmicas do nosso tempo; 74)

VASCONCELOS, Marcione Maria Bandim. Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente: coadjuvante ou co-gestor da política educacional? In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. RBPAE – v. 15, n. 2, p. 173-183, jul./dez. 1999.

VIEIRA, Evaldo. Os direitos e a Política Social. 2ª edição. – São Paulo: Cortez, 2007.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006. Coleção Texto Integral, n.80.

ANEXO 01

Relatório de Pesquisa

Estrutura física do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

A sede do MPDFT está situada no centro do Plano Piloto em Brasília, ao lado do Fórum da cidade e em frente ao palácio do Poder Executivo local. Algumas de suas Promotorias especializadas encontram-se no Edifício Sede, e outras, em outros logradouros ainda em Brasília. O MPDFT possui sede própria em Taguatinga e uma em construção na cidade chamada Paranoá. O MPDFT, quando não possui uma sede própria, se instala nas dependências do Fórum da cidade de sua circunscrição.

As instalações físicas do MPDFT e de suas Promotorias obedecem a um mesmo padrão de arquitetura: design moderno, equipadas com computadores também modernos, salas amplas para os Promotores de justiça e Promotores de justiça adjuntos, geralmente com revestimento de granito e em tons azuis. Quando as Promotorias estão localizadas em Fóruns do Poder Judiciário percebemos as duas possibilidades de instalações físicas do MPDFT: ou o mesmo se adéqua ao espaço físico local, ou seja, sem possibilidade de ampliação ou mudança da arquitetura (Paranoá e Santa Maria) ou o MPDFT instala em um espaço dentro do Fórum com suas características específicas (cidade chamada Núcleo Bandeirante).

Além de uma sala para atuação de seus Promotores, o MPDFT criou um espaço para o apoio administrativo do mesmo. Assim, cada Promotor tem a sua disposição um servidor público que é seu secretário¹³⁴. Em todas as entrevistas realizadas nos prédios do MPDFT foi-nos oferecido água e café, pois há um serviço de copa¹³⁵.

O Edifício Sede do MPDFT conta com um auditório, biblioteca especializada, dependências de convivência (lanchonete), garagem para seus funcionários, banheiros

¹³⁴Quando telefonamos para marcar as entrevistas, a recepcionista geral do MPDFT imediatamente nos passava a ligação para o secretário do Promotor.

¹³⁵Esse serviço conta com garçons. O mesmo não ocorreu quando as entrevistas ocorreram nos Fóruns, pois nessas situações o café ou é proveniente de uma organização e cotização do grupo que atua na Promotoria (Santa Maria) ou há uma cantina comunitária disponível (Paranoá).

privativos¹³⁶ e públicos, segurança reforçada em todos os andares do Edifício¹³⁷, amplos elevadores para acesso e circulação de todos. O espaço¹³⁸ é confortável para os Promotores e seus auxiliares, bem como espaço para que o público em geral aguarde para ser atendido. Há algumas Promotorias que fazem atendimento ao público.

¹³⁶ Constatamos que há inclusive banheiros com codificação/senha na entrada dos mesmos de uso restrito aos funcionários do MPDFT.

¹³⁷ Quando o Promotor não atua em uma Promotoria determinada e o mesmo atua em um Núcleo específico do MPDFT observamos que há inclusive separação física dentro do próprio prédio paredes de vidro tipo blindex mostrando que há sigilo nas atividades desenvolvidas.

¹³⁸ Cada Promotor tem sua sala e seu secretário que realiza a tarefa de apoio administrativo.

ANEXO 02

Relatório de Pesquisa

Contatos e agendamentos das entrevistas com Promotores de justiça

Em 2005 os contatos para realização dessa pesquisa foram iniciados quando a pesquisadora propôs um pré-projeto para exame de seleção do mestrado em Educação na UnB. O primeiro contato ocorreu por via eletrônica com Promotores da Infância e Juventude para ver a viabilização da pesquisa por via eletrônica e percebemos que havia uma abertura para esse tipo de esse tipo de investigação.

Em 2006, procedemos a um contato entre a pesquisadora e a equipe de assessoria da Proeduc, inclusive realizando uma entrevista piloto¹³⁹, a fim de ter também contato com a equipe de apoio administrativo dessa instituição. Ressaltamos que a assessoria técnica da Proeduc é composta por assessores com experiência na área educacional

O primeiro trabalho de identificação e localização dos Promotores foi realizado no mês de outubro de 2006, por meio de correspondência eletrônica, realizada com a Assessoria de Assuntos Institucionais do Ministério Público, à época. Em 2007, atualizamos o levantamento dos Promotores que seriam entrevistados e isso ocorreu por meio telefônico sem nenhuma dificuldade¹⁴⁰. Não houve empecilhos para obtermos informações e contatos dos Promotores, pois MPDFT além de disponibilizar tal informação por sítio eletrônico tivemos a opção do telefone desse órgão. Os agendamentos das entrevistas ocorreram por meio telefônico e email. Por vezes o próprio Promotor entrou em contato com a pesquisadora para proceder tal agendamento.

Esclarecemos que realizamos vinte e um contatos com Promotores de justiça para essa pesquisa e que desses, quatorze foram bem sucedidos. O quadro 05 apresenta os procedimentos de contatos e os motivos dos insucessos em agendamento de entrevistas:

¹³⁹ A partir dessa experiência, elaboramos a versão final de roteiro de entrevista com Promotores desta instituição. Ressaltamos que foi primordial realizar uma entrevista piloto para que pudéssemos nos aproximar do objeto de estudo e para refinar o roteiro de pesquisa. A mesma não foi gravada, as anotações foram feitas por escrito pela pesquisadora, pois nosso intuito era a elaboração final do roteiro de entrevista em si.

¹⁴⁰ Telefonamos ao Edifício Sede do MPDFT e solicitar a localização do Promotor que o responsável repassa o número do telefone de contato do mesmo e o nome de seu secretário.

Quadro 05: Procedimentos de contato com Promotores que não foram entrevistados (não-agendamento de entrevistas)

Código da Entrevista	Tipo de contato para agendamento	Contato direto com Promotor ou com secretário	Número de contatos para agendamento de entrevista	Motivo do não-agendamento de entrevista
E 15	telefônico	secretário	03	Licença gestante
E 16	telefônico	secretário	01	Afastamento administrativo
E 17	telefônico	secretário	06	Sem agenda
E 18	email	direto	01	Domiciliado em outro estado
E 19	telefônico	secretário	01	Licença gestante
E 20	telefônico	secretário	01	Sem resposta
E 21	telefônico	secretário	02	Sem resposta

Fonte: Relatório de pesquisa de campo (2007)

Os contatos com os Promotores foram feitos durante o final do primeiro semestre de 2007 e início do segundo semestre de 2007. Assim, as entrevistas ocorreram conforme o agendamento e disponibilidade dos Promotores e no final do semestre de 2007 declinamos os sete Promotores que não deram retorno, ou que não haviam retornado de suas licenças. Acreditamos que quatorze entrevistas foram suficiente para compreensão do nosso objeto de pesquisa, pois esse numero também foi sugerido no exame de qualificação do projeto de pesquisa.

O quadro 06 apresenta resumidamente os procedimentos que precederam as entrevistas quanto aos contatos e agendamentos das mesmas que foram bem sucedidos:

Quadro 06: Procedimentos de contato com Promotores entrevistados (agendamento de entrevistas)

Código da Entrevista	Tipo de contato para agendamento	Contato direto com Promotor ou com secretário	Número de contatos para agendamento de entrevista	Remarcação da entrevista após agendamento
E 01	email	direto	01	sim
E 02	telefônico	secretário/direto	02	não
E 03	telefônico/email	secretário	03	sim
E 04	telefônico	secretário/direto	01	não
E 05	telefônico	secretário	03	não
E 06	telefônico	secretário	05	não
E 07	telefônico	secretário	03	não

E 08	telefônico	secretário/direto	02	não
E 09	telefônico	secretário	02	não
E 10	telefônico/email	secretário	02	não
E 11	telefônico/escrito	secretário	05	não
E 12	telefônico	secretário	08	sim
E 13	telefônico/escrito	secretário	04	não
E 14	telefônico/escrito	secretário/direto	06	não

Fonte: Relatório de pesquisa de campo - 2007

Constatamos que a maioria dos contatos com os Promotores entrevistados ocorreu por via telefônica e com o intermédio de seu secretário. Também preparamos uma solicitação formal de entrevista, nome da pesquisa e do pesquisador preparado pela Secretaria da Pós-Graduação da Faculdade de Educação da UnB. Apenas quatro Promotores fizeram algum contato pessoal com a pesquisadora nessa etapa inicial de agendamento de entrevista por meio telefônico. Os mesmos gostariam de compreender o tema da pesquisa antes que a entrevista fosse agendada. Apesar de termos tido em alguns casos mais de três contatos para o agendamento de entrevistas, percebemos que em todos os contatos houve cordialidade por parte da equipe de apoio ao Promotor do MPDFT e os motivos para a demora para tais agendamentos, segundo os mesmos, sempre foi a sobrecarga de trabalho dos Promotores processos e com audiências marcadas.

Preparamos para cada Promotor entrevistado uma ficha de identificação do mesmo, com os detalhes da entrevista e a mesma foi arquivada no dossiê do Promotor entrevistado. O roteiro de entrevista foi o mesmo para todos, excetuando-se a questão sobre a comissão de criação da Proeduc. Essa questão foi proposta para aqueles que participaram da mesma e não para os Promotores mais novos na instituição, que atuaram nas Proeduc, sem necessariamente participar de sua comissão de criação. Após as entrevistas o gravador era acoplado ao computador a fim de passar as entrevistas para o mesmo. Pretendemos arquivar tais entrevistas por um prazo mínimo de dez anos.

ANEXO 03

Relatório de Pesquisa

Perfil dos Promotores de justiça entrevistados

Observamos que 50% os Promotores do MPDFT entrevistados atuaram na Proeduc ou na comissão de criação da mesma estavam na faixa de 30 a 40 anos.

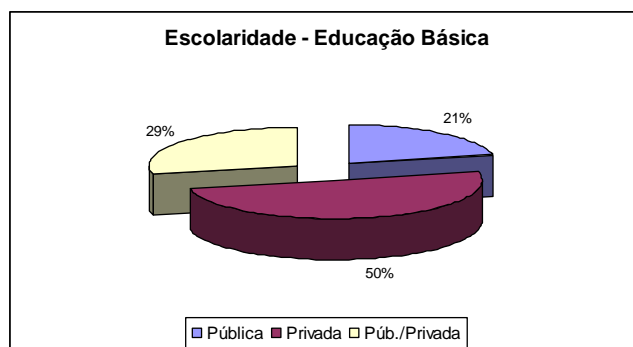
Quadro 07: Perfil dos Promotores Entrevistados quanto à idade

Faixa etária dos Promotores	Quantidade de Promotores nessa faixa etária
20-30	36%
30-40	50%
40-50	14%

Fonte: Dados da pesquisa retirados das gravações de entrevistas realizadas em 2007

A escolaridade dos mesmos foi analisada em duas categorias: quanto à escolaridade na Educação Básica e quanto ao ensino superior. Os gráficos 02 e 03 nos apresentam tais dados:

Gráfico 02: Escolaridade dos 14 Promotores Entrevistados quanto Educação Básica

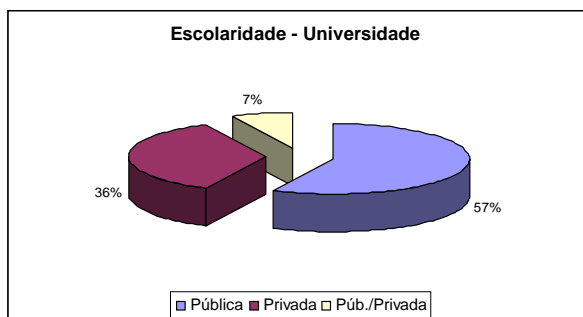


Fonte: Dados da pesquisa retirados das gravações de entrevistas realizadas em 2007

Constatamos que 50% dos Promotores entrevistados tiveram sua formação referente à educação básica em escolas privadas e 22% em escolas privadas e públicas.

Apenas 21% dos entrevistados tiveram toda sua formação básica em escolas públicas.

Gráfico 03: Escolaridade dos 14 Promotores Entrevistados quanto Educação Superior



Fonte: Dados a partir das entrevistas realizadas em 2007.

A situação muda ligeiramente quanto à escolaridade no ensino superior: 57% dos Promotores entrevistados estudaram em universidades públicas contra 36% em universidades privadas. Verificamos que 7% dos entrevistados estudaram em universidades públicas e privadas.

ANEXO 04

Relatório de Pesquisa

Duração das entrevistas semi- estruturadas e das gravações

A seguir o quadro 08 sistematiza a duração da entrevista, da gravação e algumas observações quanto às mesmas:

Quadro 08: Tempo de duração das entrevistas e das gravações

Código da Entrevista	Duração da entrevista	Duração da gravação	Observações
E 01	1h15	1h02	ok
E 02	45 minutos	25 minutos	Som muito baixo/ difícil gravação
E 03	1h26	1h06	ok
E 04	1h	48 minutos	ok
E 05	1h	44 minutos	Ar condicionado alto demais/ difícil gravação
E 06	1h10	49 minutos	O gravador foi desligado e por duas vezes a pedido do entrevistado foi religado
E 07	50 minutos	34 minutos	ok
E 08	1h35	1h13	ok
E 09	45 minutos	34 minutos	Interrupção da entrevista por duas vezes com telefonemas
E 10	1h30	1h10	Gravador ligado mais uma vez a pedido do entrevistado
E 11	30 minutos	9 minutos	Problemas técnicos com o gravador
E 12	40 minutos	23 minutos	Problema técnico com gravador no início da entrevista
E 13	50 minutos	36 minutos	ok
E 14	1h15	1h	ok
Total 14 entrevistados	14h25	10h33	ok

Fonte: Dados da pesquisa de campo realizada em 2007

Totalizamos 14h25 minutos de entrevistas e 10h33min de gravação degravadas. Com cada Promotor entrevistado houve uma apresentação, explicação da pesquisa e até mesmo uma conversa introdutória sobre o tema antes de se ligar o gravador e também durante

a entrevista. Por isso temos um total de horas de entrevista diferente do total de gravações. O mais trabalhoso no que se refere à degravação do material foi leitura da mesma, colocação de pontuação nos textos degravados e as inúmeras escutas para confirmação do que foi gravado.

ANEXO 05**Roteiro Final de Entrevista Semi-Estruturada**

Código da Entrevista ____

Nome do (a) entrevistado (a): _____

1. Identificação pessoal: Faixa etária / Escolaridade e trajetória acadêmica/ universitária**2. Identificação Profissional:**

Período de atuação na Proeduc/ Comissão de criação da Proeduc: _____

Atuou na Proeduc: () Promotor Adjunto de Justiça () Promotor de Justiça

Função atual: _____

3. Questões:

- a) Em que consiste a atuação das Proeduc entre 2001 e 2006, no sentido de promover o direito à educação, no DF?
- b) Como os Promotores de justiça compreendem o direito à educação, em sua atuação concreta?
- c) A Proeduc tem influenciado a gestão escolar? Em nível local entre 2001 e 2007?
- d) Em sua opinião, as Proeduc favorecem a participação dos cidadãos na elaboração e implementação das políticas públicas educacionais no DF?
- e) Suas principais funções na Proeduc?
- f) Fato mais relevante, sua percepção, de direitos à educação mais violados?
- g) Fale sobre as Recomendações, seu valor, como se elabora uma Recomendação.
- h) Qual a importância das Recomendações, como instrumento de atuação do MP?
- i) Existe diferença entre Promotores titulares e adjuntos?
- j) Como compreende sua atuação no MPDFT?
- l) Por que participou da Comissão de criação da Proeduc?* (questão realizada somente para os que participaram dessa comissão de criação da Proeduc)

ANEXO 06

Quadro 09: Questões de Pesquisa / Roteiro de entrevista / Objetivos da pesquisa

Questões	Roteiro de Entrevistas	Objetivos
1. Em que consiste a atuação das Promotorias de Justiça e de Defesa da Educação do Distrito Federal e Territórios, no sentido de promover o direito à educação, no período de 2001 a 2007?	<p>* Em que consiste a atuação das Proeduc entre 2001 e 2007, no sentido de promover o direito à educação, no DF?</p> <p>* Como compreende sua atuação no MPDFT?</p> <p>* <i>Por que participou da Comissão de criação da Proeduc?</i> (questão somente para os que participaram da comissão de criação das Proeduc)</p>	1. Identificar e analisar as Proeduc dentro do contexto do MPDFT;
2. Como os Promotores de justiça compreendem o direito à educação, em sua atuação concreta?	<p>* Existe diferença entre Promotores titulares e adjuntos?</p>	2. Identificar e analisar se as Recomendações tratam de procedimentos administrativos ou de procedimentos operacionais de algum aspecto específico das políticas públicas educacionais do DF ou de algum aspecto de gestão escolar, em nível central ou local.
3. Quais os principais princípios do direito à educação de que lançaram mão os Promotores em suas Recomendações públicas?	<p>* Como os Promotores de justiça compreendem o direito à educação, em sua atuação concreta?</p> <p>* Quais são as suas principais funções nas Proeduc?</p> <p>* Qual foi o fato mais relevante, sua percepção, de direitos à educação mais violados?</p>	
4. As Proeduc têm influenciado a gestão escolar, em nível local, e a elaboração e implementação das políticas públicas educacionais, em nível regional?	<p>* Fale sobre as Recomendações, seu valor, como se elabora uma recomendação.</p> <p>* Qual a importância das Recomendações?</p> <p>* As Proeduc têm influenciado a gestão escolar? Em nível local entre 2001 e 2007?</p>	3. Identificar e analisar se as Recomendações tratam de procedimentos administrativos ou de procedimentos operacionais de algum aspecto específico das políticas públicas educacionais do DF ou de algum aspecto de gestão escolar, em nível central ou local.
5. As Proeduc favorecem a participação dos cidadãos para que as políticas públicas educacionais garantam o direito à educação no DF?	* Em sua opinião, as Proeduc favorecem a participação dos cidadãos na elaboração e implementação das políticas públicas educacionais no DF?	4. Identificar e analisar se as duas Proeduc têm influenciado na mudança de algum aspecto das políticas públicas educacionais do DF.

ANEXO 07

Temas analisados a partir das entrevistas semi-estruturadas realizadas com Promotores de justiça do MPDFT

1. Metodologia da pesquisa

Visão da Parte e do Todo a respeito da Proeduc para os Promotores
Ampliar o leque de análise de recomendações
Pré-Disposição quanto à nossa pesquisa

2. Educação

Conceito de educação para os Promotores
Acesso à educação
Projeto Político-Pedagógico
Princípio da eficiência na administração educacional
Educação de qualidade

3. Noção de Direito

Direitos individuais, direitos difusos e direitos coletivos
Abuso do direito
Direitos sociais
 . Direito à saúde
 . Definição e características de Direito à educação pelos Promotores do MPDFT
 . Ordenamento legal
 . ECA e Código de Menores
 . Conselho Tutelar
 . Conselho de Direito

4. Ministério Público

Definição
Ordenamento legal
 . MP e o Poder Judiciário
 . MP e o acesso à Justiça
 . MP e o Poder Executivo
A visão do MP pelos Promotores de justiça
Desinformação sobre o MP
Cartilhas informativas
O poder do MP
 . A força policial do MP

Princípios do MP

- . Independência funcional
- . Garantia de inamovibilidade funcional
- . Unidade
- . Razoabilidade e legalidade
- . Discricionariedade do Poder Executivo

Instrumentos legais do MP e de suas Promotorias

- . Instrumentos relacionados aos direitos difusos e coletivos
- . Ação Civil Pública
- . Ação Direta de Inconstitucionalidade
- . Ação de Improbidade Administrativa
- . Termo de Ajuste de Conduta
- . Recomendação Pública

Estrutura e organograma do MP

- . A estrutura do MP
- . O organograma do MP

Definição de Promotoria

- . Promotoria Especializada
- . Promotoria Comum

Progressão Funcional no MP

- . As carreiras do MP
- . Promotor de Justiça
- . Promotor de Justiça Adjunto
- . Promotor-Chefe de Justiça
- . Procurador de Justiça
- . Procurador Geral de Justiça e Procurador do Estado

Atuação do Promotor de Justiça

Titularização do Promotor de Justiça

Acúmulo de duas Promotorias pelo Promotor de justiça

Capacitação e formação do Promotor de justiça

MP Estatais

MPDFT

5. As Proeduc

O MP e a gestão escolar

Movimentos para criação da Proeduc

Movimento nacional dos MP

Demandas anteriores à 2000

Razões para criação da Proeduc

Equipe e comissão para criação da Proeduc

Formação da comissão de criação da Proeduc

Promotoria especializada em Educação em caráter experimental

Definição das Proeduc

Finalidade das Proeduc

Equipe das Proeduc

Promotores das Proeduc

Atuação dos Promotores das Proeduc

Tempo de atuação dos Promotores nas Proeduc

Preenchimento dos cargos de assessores nas Proeduc

Assessoria técnica na área educacional nas Proeduc

Assessoria técnica na área de orçamento

Carência de pessoal nas Proeduc
 Demanda por servidores nas Proeduc
 Duas Promotorias de educação no DF
 A atuação das Proeduc
 Primeiras atuações e prioridades
 Segunda fase nas Proeduc
 Terceira fase nas Proeduc
 Proeduc e Políticas Públicas
 Avaliação e limites da Proeduc
 As Proeduc e o embate: SEDF x Sindicato dos Professores
 As Proeduc e a SEDF
 Relação com os Órgãos Centrais da SEDF:
 . Relação com as Escolas Públicas
 . Relação com professores e Gestores
 . As Proeduc e as Escolas Particulares
 . As Proeduc e o Conselho de Educação
 . As Proeduc e a participação dos cidadãos
 . As Proeduc e o Poder Judiciário
 . As Proeduc e o Poder Executivo do DF
 . As Proeduc e os esportes
 . As Proeduc e o trabalho em rede
 . As Proeduc e outras Promotorias do MPDFT
 A importância do trabalho inter-Promotorias:
 . As Proeduc e a Promotoria da Infância e Juventude e Proeduc
 . As Proeduc e a Promotoria do Cidadão
 . As Proeduc e as Promotorias Criminais
 . As Proeduc e a Prodid

6. As Recomendações Públicas entre 2001 e 2007

Instrumento legal do MP
 . Definição
 . Terminologia
 Lei é um texto: várias interpretações
 Objetivo de uma recomendação
 Processo de elaboração de uma recomendação
 Fundamentação legal de uma recomendação
 Autores de recomendações
 Destinatários de recomendações
 Cumprimento ou não de uma recomendação
 Resultado de uma recomendação
 A perspectiva dos Promotores
 A perspectiva da gestão escolar

ANEXO 08

Recomendações expedidas pelas Proeduc entre 2001 e 2007

1 RECOMENDAÇÕES 2001

- RECOMENDAÇÃO Nº 1/2001: Recuperação Escolar
- RECOMENDAÇÕES Nºs 2/2001 a 6/2001: Retorno das atividades escolares - Centro de Ensino Nossa Senhora de Fátima (CENSFat)
- RECOMENDAÇÃO Nº 7/2001: Nomeação de Diretor - Centro de Ensino Fundamental 10 de Ceilândia
- RECOMENDAÇÃO Nº 8/2001: Habilitação - Exercício profissional - Radiologia
- RECOMENDAÇÃO Nº 9/2001: Inclusão educacional - Portador de Síndrome de Down
- RECOMENDAÇÃO Nº 10/2001: Conclusão de estudos no exterior - Matrícula em universidade
- RECOMENDAÇÃO Nº 11/2001: Educação para Jovens e Adultos (EJA) - Oferta - Internos do CAJE
- RECOMENDAÇÃO Nº 13/2001: Direito à Educação - Aluno em liberdade assistida
- RECOMENDAÇÃO Nº 14/2001: Matrícula - Escola Normal de Ceilândia

2 RECOMENDAÇÕES 2002

- RECOMENDAÇÃO Nº 1/2002: Reconhecimento de curso técnico - SENAC
- RECOMENDAÇÃO Nº 2/2002: Reposição de aulas - Greve dos professores - Procedimentos
- RECOMENDAÇÃO Nº 3/2002: Declaração de nulidade - Eleição do Conselho Escolar - CENSFat
- RECOMENDAÇÃO Nº 4/2002: Carteira de estudante ("carteirinha")
- RECOMENDAÇÃO Nº 5/2002: Abono e licença médica de professores - Atividades escolares - Continuidade
- RECOMENDAÇÃO Nº 6/2002: Obras em escola - Reposição das aulas
- RECOMENDAÇÃO Nº 7/2002: Alterações no Regimento Escolar - Participação da comunidade

- RECOMENDAÇÃO Nº 8/2002: Classes de Aceleração - Livros didáticos
- RECOMENDAÇÃO Nº 9/2002: Dependência escolar - Faltas do aluno
- RECOMENDAÇÃO Nº 10/2002: Critérios discriminatórios - Necessidade de supressão - Vagas em escola
- RECOMENDAÇÃO Nº 11/2002: Transferência de aluno - Inadaptação ao regime escolar - Critérios

3 RECOMENDAÇÕES 2003

- RECOMENDAÇÃO Nº 1/2003: Ensino Fundamental - Obrigatoriedade de matrícula
- RECOMENDAÇÃO Nº 2/2003: Portador de necessidades especiais - Aluno maior de 21 anos - Matrícula
- RECOMENDAÇÃO Nº 3/2003: Passe Estudantil - Cumprimento da legislação - Empresas do Sistema de Transporte Público Coletivo do DF
- RECOMENDAÇÃO Nº 4/2003: Sanção disciplinar - Inexistência - Transferência de turno
- RECOMENDAÇÃO Nº 5/2003: Transferência de aluno - Contenda entre pais e escola - Critérios
- RECOMENDAÇÃO Nº 6/2003: Sanção disciplinar de suspensão - Aplicação - Princípios e critérios
- RECOMENDAÇÃO Nº 7/2003: Documentação escolar - Proibição de retenção
- RECOMENDAÇÃO Nº 8/2003: Educação Especial - Carga horária
- RECOMENDAÇÃO Nº 9/2003: Transferência Compulsória - Prejuízo educacional
- RECOMENDAÇÃO Nº 10/2003: Horário de entrada de alunos - Dependências da instituição de ensino
- RECOMENDAÇÃO Nº 11/2003: Contratos da Associação de Pais e Mestres (APM) - Torres de telefonia celular
- RECOMENDAÇÃO Nº 12/2003: Recuperação Final - Proibição de antecipação

4 RECOMENDAÇÕES 2004

- RECOMENDAÇÃO Nº 1/2004: Grêmio Estudantil - Criação - Obrigatoriedade a ser respeitada

pelas escolas

- RECOMENDAÇÃO Nº 2/2004: Proibição de venda de bebidas alcóolicas - Rede Pública de Ensino - Festas Juninas e Julinas - Dependências escolares
- RECOMENDAÇÃO Nº 3/2004: Proibição de venda de bebidas alcóolicas - Rede Particular de Ensino - Festas Juninas e Julinas - Dependências escolares
- RECOMENDAÇÃO Nº 4/2004: Calendário Escolar - Cumprimento de, no mínimo, 200 dias letivos - Obrigatoriedade
- RECOMENDAÇÃO Nº 5/2004: Ensino Fundamental - Exames classificatórios para ingresso ("Vestibulinhos") - Proibição
- RECOMENDAÇÃO Nº 6/2004: Componente curricular Educação Física - Espaço físico onde é oferecido - Necessidade de condições favoráveis
- RECOMENDAÇÃO Nº 7/2004: Direito à Recuperação Final - Rede Pública de Ensino
- RECOMENDAÇÃO Nº 13/2004: Paralisação de aulas - Centro de Ensino Médio 5 de Ceilândia - Retomada das atividades

5 RECOMENDAÇÕES 2005

- RECOMENDAÇÃO Nº 1/2005: Centros Interescolares de Línguas (CILs) - Recuperação Final
- RECOMENDAÇÃO Nº 2/2005: Classes de Aceleração - Recuperação Final
- RECOMENDAÇÃO Nº 3/2005: Abonos e atestados médicos - Procedimentos de dispensa dos alunos - Irregularidades
- RECOMENDAÇÃO Nº 4/2005: Contratação Temporária de professores - Ano de 2006
- RECOMENDAÇÃO Nº 5/2005: Educação para Jovens e Adultos (EJA) - Oferta de vagas - programa suplementar de transporte
- RECOMENDAÇÃO Nº 6/2005: Grêmios Estudantis - Livre organização

6 RECOMENDAÇÕES 2006

- RECOMENDAÇÃO Nº 1/2006: Educação Infantil - programa suplementar de transporte
- RECOMENDAÇÃO Nº 2/2006: Ensino Fundamental - programa suplementar de transporte
- RECOMENDAÇÃO Nº 3/2006: Aluna gestante - regime de exercícios domiciliares

- RECOMENDAÇÃO Nº 4/2006: Educação Infantil - Entrada e saída dos alunos - Instituição escolar - Regras
- RECOMENDAÇÃO Nº 5/2006: Área Rural do DF - Extinção de turmas multisseriadas - Necessidade
- RECOMENDAÇÃO Nº 6/2006: Associação de Alunos, Pais e Mestres (APM/APAM) ou afins - Prestação de contas
- RECOMENDAÇÃO Nº 7/2006: Segurança e Integridade Física - Alunos
- RECOMENDAÇÃO Nº 8/2006: Contratação Temporária de professores - Ano de 2007
- RECOMENDAÇÃO Nº 9/2006: Edifício em condições precárias - Risco à comunidade escolar
- RECOMENDAÇÃO Nº 10/2006: Material Didático - compra facultativa

7 RECOMENDAÇÕES 2007

- RECOMENDAÇÃO Nº 1/2007: Diário de Classe - Registro Acadêmico - Fidedignidade - Fé Pública - Retificação em campo próprio para registro de ressalvas
- RECOMENDAÇÃO Nº 2/2007: Professores - Tempo Integral e Dedicção Exclusiva do Magistério (TIDEM)
- RECOMENDAÇÃO Nº 3/2007: Instalações precárias - Fechamento - Escola Classe 1 da Estrutural
- RECOMENDAÇÃO Nº 4/2007: Proibição de venda de bebidas alcoólicas - Perímetro Escolar
- RECOMENDAÇÃO Nº 5/2007: Educação de Jovens e Adultos (EJA) - Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - Direito à merenda escolar
- RECOMENDAÇÃO Nº 6/2007: Portadores de Necessidades Especiais - Acessibilidade
- RECOMENDAÇÃO Nº 7/2007: Normas de Segurança contra Incêndio e Pânico - Centro de Ensino Fundamental nº 1 do Planalto - Prioridade na reforma física
- RECOMENDAÇÃO Nº 8/2007: Associação de Alunos, Pais e Mestres (APAM/APM) - Prestação de Contas - Movimentações contábeis e financeiras - Assessoria técnica obrigatória pela Secretaria de Educação

ANEXO 09**Relatório de Pesquisa**

Quadro 10: Quantidade de Recomendações expedidas entre 2001 e 2007 pelas Proeduc e número de páginas das mesmas

Ano	Quantidade de Recomendações	Número de páginas
2001	09	42 págs
2002	11	46 págs
2003	12	62 págs
2004	08	34 págs
2005	06	23 págs
2006	10	35 págs
2007	08	33 págs
Total: 07 anos	64 documentos	275 páginas para análise

Fonte atualizada: www.mpdft.gov.br acesso em 10/02/08 as 16h15

ANEXO 10

Relatório de Pesquisa

Quadro 11: Características gerais das Recomendações entre 2001 e 2007

Ano da Recomendação	Características gerais
2001	Repetidas assinatura de mais de um Promotor, até mesmo pelo Procurador-Geral de Justiça; explicativas quanto ao significado de direito à educação; uma referente ao Ensino Superior (âmbito do Ministério Público Federal) e outra referente ao Conselho de Contabilidade que não integra a Educação Básica.
2002	Parceria entre as Proeduc e Promotoria do Consumidor; Recomendações objetivas e curtas; não há identificação dos reclamantes; uma recomendação para rede privada (SENAC)
2003	Preâmbulo no início da Recomendação ao destinatário. Destaque para tema da participação.
2004	Diferenciação quanto a procedência do Promotor de Justiça: 1ª ou 2ª Proeduc. Destaque para tema referente ao dia letivo e calendário escolar
2005	Temas repetidos de anos anteriores. Cinco meses sem publicação de Recomendação
2006	Destaque para o tema da segurança na entrada na escola, no transporte e no prédio escolar.
2007	Temas repetidos: normas de segurança, APM, bebidas alcoólicas no perímetro escolar. Destaque para tema sobre o Plano de Carreira dos docentes da SEEDF.

Fonte: Análise documental das Recomendações entre 2001 e 2007

ANEXO 11

Tabela 01: Análise das Recomendações (identificação/data/reclamante/autor/tema)

Identificação	Mês	Ano	Reclamante	Promotor	Tema
R01-2001	sem identif	2001	sem identific	Prom	exam profissssional
R02-2001	abr	2001	pais	Prom	gestão
R07-2001	mai	2001	sem identific	Prom	gestão
R08-2001	jul	2001	sem identific	Prom Proc Rep	credenciamento
R09-2001	jul	2001	sem identific	Prom	discriminação
R10-2001	ago	2001	pais	Prom	matrícula
R11-2001	nov	2001	Proeduc	Prom Proc G J	acesso EJA
R13-2001	nov	2001	Proeduc	Prom	discriminação
R14-2001	dez	2001	pais	Prom	exam classificação
R01-2002	mar	2002	sem identific	Prom	credenciamento
R02-2002	abr	2002	sem identific	Prom	dia letivo
R03-2002	mai	2002	sem identific	Prom	eleição CE
R04-2002	mai	2002	anônima	Prom ed e con	carteira estudante
R05-2002	jul	2002	sem identific	Prom	dia letivo
R06-2002	ago	2002	sem identific	Prom adj	dia letivo
R07-2002	ago	2002	sem identific	Prom adj	regimento escolar
R08-2002	ago	2002	sem identific	Prom adj	discriminação
R09-2002	set	2002	aluno	Prom adj	dependência
R10-2002	set	2002	sem identific	Prom adj	matrícula
R11-2002	nov	2002	sem identific	Prom adj	transferência
R01-2003	fev	2003	sem identific	Prom adj	matrícula
R02-2003	mar	2003	pais	Prom adj	matrícula
R03-2003	abr	2003	Proeduc	Prom adj	passe estudantil
R04-2003	mai	2003	sem identific	Prom adj	transferência
R05-2003	jun	2003	sem identific	Prom adj	transferência
R06-2003	ago	2003	sem identific	Prom adj	sanção disciplinar
R07-2003	ago	2003	sem identific	Prom adj	docum esc
R08-2003	out	2003	sem identific	Prom adj	dia letivo
R09-2003	out	2003	sem identific	Prom e P adj	transferência
R10-2003	nov	2003	sem identific	Prom	regimento escolar esc
R11-2003	nov	2003	sem identific	Prom e P adj	contrato de locação
R12-2003	dez	2003	sem identific	Prom e P adj	recuperação
R01-2004	mar	2004	sem identific	Prom	grêmio
R02-2004	mai	2004	sem identific	Prom adj	bebidas alc
R03-2004	mai	2004	sem identific	Prom adj	bebidas alc
R04-2004	nov	2004	sem identific	Prom adj	dia letivo
R05-2004	nov	2004	sem identific	Prom adj	vestibulinho

Identificação	Mês	Ano	Reclamante	Promotor	Tema
R06-2004	nov	2004	sem identific	Prom adj	pratica esportiva
R07-2004	set	2004	sem identific	Prom adj	recuperação
R13-2004	mai	2004	sem identific	Prom adj	gestão
R01-2005	fev	2005	sem identific	Prom adj	recuperação
R02-2005	mai	2005	sem identific	Prom adj	recuperação
R03-2005	out	2005	sem identific	Prom e P adj	dia letivo
R04-2005	nov	2005	sem identific	Prom e P adj	gestão
R05-2005	dez	2005	sem identific	Prom	transporte
R06-2005	dez	2005	sem identific	Prom	grêmio
R01-2006	out	2006	sem identific	Prom	transporte
R02-2006	out	2006	sem identific	Prom	transporte
R03-2006	out	2006	sem identific	Prom	licença gestante
R04-2006	out	2006	sem identific	Prom	segurança
R05-2006	out	2006	sem identific	Prom	educação rural
R06-2006	nov	2006	sem identific	Prom	APM
R07-2006	nov	2006	sem identific	Prom	segurança
R08-2006	nov	2006	sem identific	Prom	gestão
R09-2006	nov	2006	sem identific	Prom	segurança
R10-2006	dez	2006	sem identific	Prom	material escolar individual
R01-2007	mar	2007	sem identific	Prom	documentacao escolar
R02-2007	ago	2007	sem identific	Prom	plano de carreira docente
R03-2007	set	2007	sem identific	Prom	segurança
R04-2007	set	2007	sem identific	Prom	bebidas alc
R05-2007	out	2007	sem identific	Prom	alimentação escolar
R06-2007	out	2007	sem identific	Prom	discriminação
R07-2007	out	2007	sem identific	Prom	segurança
R08-2007	out	2007	sem identific	Prom	APM

Fonte: Análise documental das Recomendações entre 2001 e 2007

Tabela 02: Análise documental das Recomendações (direito violado/decisão/destinatário/prazo)

Identificação	Direito Violado	Decisão	Dirigida à	Prazo
R01-2001	sem identifi	sem identifi	sem identifi	sem ident
R02-2001	ausência de aulas	retorno às aulas	comunidade	48 horas
R07-2001	ausên processo sel	abe de proc selet	Secretaria de Educação	5 dias
R08-2001	impedi de credenci	liber de credenc	Conter	30 dias
R09-2001	aluno excluído	inc aluno en reg	SUBEP	15 dias
R10-2001	negação matrícula	defer matrícula	UniCEUB	10 dias
R11-2001	ausência de aulas	aulas no CAJE	SEDF	10 dias
R13-2001	impedi frequent aul	retorno às aulas	direção	10 dias
R14-2001	ausên processo cla	realiz pro classif	Subep DRE	10 dias
R01-2002	impedi de realiz ex	realiz ex suf pro	Conselho Reg Contabil	10 dias
R02-2002	registro freq e dia let	fiscal diár re dia	SEDF e comunidade	10 dias
R03-2002	irregular eleiç CE	nulid proc / elei	DRE	10 dias
R04-2002	discriminação	cum Med Prov	DRE DECON	sem ident
R05-2002	cumprim dia letiv	cumpr dia letivo	direção	10 dias
R06-2002	integrid fís alunos	susp e repos aul	DRE	24 horas
R07-2002	ausên parti comun	partic com esco	direção	15 dias
R08-2002	nao receb livr didát	rec livro didá	direção	15 dias
R09-2002	ausên divulg norm	realiz prova dep	diretor	15 dias
R10-2002	discriminação	nuli proc nov pr	direção	10 dias
R11-2002	atos punitivos	div reg es partic	DRE	15 dias
R01-2003	discriminação etaria	defer matrícula	SUBIP	15 dias
R02-2003	cancelamento matr	defer matrícula	DEE direção	15 dias
R03-2003	irregularidade	Regular passes	Sist Trans Pu	15 dias
R04-2003	irregularidade	per aluno turno	direção	15 dias
R05-2003	irregularidade	per alu cond pro	direção	5 dias
R06-2003	irregularidade	susp de sanção	direção	10 dias
R07-2003	retenção de doc esc	insp nas escolas	SUBIP	15 dias
R08-2003	irregularidade	insp nas escolas	SUBIP	15 dias
R09-2003	irregularidade	div reg esc part	SEDF	15 dias
R10-2003	horario cheg saida	div reg esc part	direção	15 dias
R11-2003	locação de ter públ	nao reno contrat	SEDF direção	15 dias
R12-2003	irregularidade	cimpri data ofici	DRE Dir profissional	10 dias
R01-2004	nao incentivo ao gre	divul criac grem	SUBIP	15 dias
R02-2004	consum vend alcool	divulg legislat	SUBIP DRE d	60 dias
R03-2004	consum vend alcool	divulg legislat	SINEP direção	60 dias
R04-2004	irregularidade	cumpri dia letiv	dir pro DRE S	sem ident
R05-2004	irregularidade	suspen vestibuli	SUBIP escola privada	15 dias
R06-2004	irregularidade	padrao de qualid	Secretária de Educação	sem ident
R07-2004	irregularidade	realizaç recuper	DRE Dir	sem ident
R13-2004	ausênc de aulas	ret às aulas direc	SEEDF e comunidade	sem ident
R01-2005	ausên de rec fin se	adeq regime esc	DRE Dir profissional	30 dias
R02-2005	irregularidade	realizaç recuper	Secret SUBIP DRE Dir	10 dias

Identificação	Direito Violado	Decisão	Dirigida à	Prazo
R03-2005	dispensa de aluno	cumpr dia letivo	escolas SEEDF	10 dias
R04-2005	contrato prof temp	processo seleti	Secretária de Educação	15 dias
R05-2005	irregularidade	Promo transpo	Secret DRE SSP DF	10 dias
R06-2005	irregularidade	orient incent sup	SUBIP	sem ident
R01-2006	irregularidade	promo transpo	Secretária de Educação	10 dias
R02-2006	irregularidade	Promo transpo	Secretária de Educação	10 dias
R03-2006	irregularidade	trab indiv domic	Secretária de Educação	20 dias
R04-2006	irregularidade	regul acess e sai	Secret DRE Dir	20 dias
R05-2006	exc n aluno/turma	quali pouc tur	SUBIP	sem ident
R06-2006	irregularidade	orien e divul reg	SUBIP	sem ident
R07-2006	irregul no transpor	orie e divul reg	DRE Dir Apoio Log	sem ident
R08-2006	contrato prof temp	resci e conc púb	SEEDF	sem ident
R09-2006	risco prédio precár	rem alunos refor	SEEDF	sem ident
R10-2006	irregularidade	orient e divu reg	DRE Sec de Sup	15 dias
R01-2007	irregularidade	fidedigni dados	SUBIP escolas	15 dias
R02-2007	irregularidade	renov de Tidem	Secretário	15 dias
R03-2007	risco prédio precár	rem alunos refor	SEEDF	sem ident
R04-2007	consum vend alcool	probiç perí esc	Sub cida GDF Adm reg SSeg	10 dias
R05-2007	irregularidade	EJA mer 08	Secretário	15 dias
R06-2007	irregularidade	acessibili escola	Secretário de Educação	15 dias
R07-2007	irregularidade	reforma escola	Secretário de Educação	15 dias
R08-2007	irregularidade	asses técn conta	Secretário de Educação	30 dias

Fonte: Análise documental das Recomendações entre 2001 e 2007

Tabela 03: Análise documental das Recomendações (categoria classificatória, público-alvo/etapa e modalidade de ensino)

Identificação	Categoria	Tipo de Es	Etapa e Modalidade	Modalidade
R01-2001	acesso	p	Ed Prof	Ed Prof
R02-2001	gestão dem	p	EF	EB
R07-2001	gestão dem	p	EF	EB
R08-2001	acesso	priv	Ed Prof	Ed Prof
R09-2001	perman	p	Ens Espec	EB
R10-2001	acesso	priv	Ed Sup	Sup
R11-2001	acesso	p	EJA	EJA
R13-2001	perman	p	EF	EB
R14-2001	acesso	p	Esc Norm	Esc Norm
R01-2002	perman	priv	Ed Prof	Ed Prof
R02-2002	perman	p	EB	EB
R03-2002	gestão dem	p	EF	EB
R04-2002	púb/priv	sem identif	sem identif	EB
R05-2002	perman	p	EB	EB
R06-2002	perman	p	EF	EB
R07-2002	gestão dem	p	sem identif	EB
R08-2002	perman	p	EF	EB
R09-2002	perman	p	EF	EB
R10-2002	acesso	priv	EF	EB
R11-2002	perman	p	EB	EB
R01-2003	acesso	p	EI e EF	EB
R02-2003	perman	p	EF	EB
R03-2003	perman	p e priv	sem identif	EB
R04-2003	perman	p	EF	EB
R05-2003	perman	priv	EM	EB
R06-2003	perman	p	CIL	EB
R07-2003	acesso	p e priv	EB	EB
R08-2003	perman	p	Ens Espe	EB
R09-2003	perman	p e priv	EB	EB
R10-2003	perman	p	EF	EB
R11-2003	púb/pri	p	EB	EB
R12-2003	perman	p	EB	EB
R01-2004	gestão dem	p e priv	EB	EB
R02-2004	púb/priv	p	EB	EB
R03-2004	púb/priv	priv	EB	EB
R04-2004	perman	p	EB	EB
R05-2004	acesso	priv	EF	EB
R06-2004	perman	p	EF	EB
R01-2005	perman	p	CIL	EB
R13-2004	perman	p	EM	EB

Identificação	Categoria	Tipo de Es	Etapa e Modalidade	Modalidade
R07-2004	perman	p	EF	EB
R02-2005	perman	p	EF	EB
R03-2005	perman	p	EB	EB
R04-2005	gestão dem	p	EB	EB
R05-2005	perman	p	EB	EJA
R06-2005	gestão dem	p	EB	EB
R01-2006	perman	p	EI	EB
R02-2006	perman	p	EF	EB
R03-2006	acesso	p	EF e EM	EB
R04-2006	perman	p	EI	EB
R05-2006	perman	p	EB	EB
R06-2006	púb/priv	p	EB	EB
R07-2006	perman	p	EB	EB
R08-2006	gestão dem	p	EB	EB
R09-2006	perman	p	EF	EB
R10-2006	perman	p	EB	EB
R01-2007	perman	p	EB	EB
R02-2007	perman	p	EB	EB
R03-2007	perman	p	EF	EB
R04-2007	perman	p	sem identif	EB
R05-2007	perman	p	sem identif	EJA
R06-2007	perman	P	EB	EB
R07-2007	perman	p	EB	EB
R08-2007	púb/priv	p	EF	EB

Fonte: Análise documental das Recomendações entre 2001 e 2007